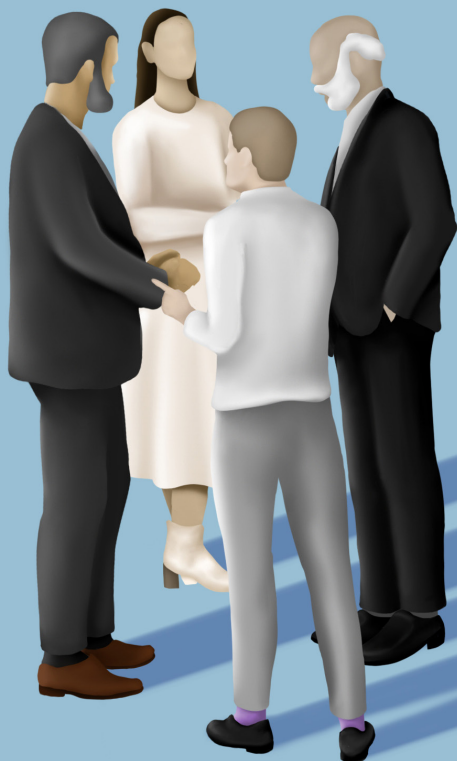


# MŁODZIEŻOWA SAMORZĄDNOŚĆ W POLSCE. ANALIZA I DAJSZA PERSPEKTYWA

Oliwia Wyrzykowska  
Jan Zapolski-Downar





**Młodzieżowa samorządność w Polsce.  
Analiza i dalsza perspektywa**



**Oliwia Wyrzykowska  
Jan Zapolski-Downar**

**Młodzieżowa samorządność w Polsce.  
Analiza i dalsza perspektywa**



**Poznań 2021**

Copyright by:  
Oliwia Wyrzykowska  
Jan Zapolski-Downar

Copyright by:  
Wydawnictwo Rys

Recenzja:  
dr hab. Kazimierz Bandarzewski  
dr Jacek Piecha

Projekt okładki:  
Maria Kozłowska

Zdjęcia na okładce:  
Piotr Kozłowski

Korekta:  
Sebastian Surendra

Książka została wydana dzięki wsparciu  
Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego



Centrum Partnerstwa  
Publiczno-Prywatnego

Wydanie I  
Poznań 2021

**ISBN 978-83-66666-58-0**

**DOI 10.48226/978-83-66666-58-0**

Wydanie:



Wydawnictwo Rys  
ul. Kolejowa 41  
62-070 Dąbrówka  
tel. 600 44 55 80

e-mail: [tomasz.paluszynski@wydawnictworys.com](mailto:tomasz.paluszynski@wydawnictworys.com)  
[www.wydawnictworys.com](http://www.wydawnictworys.com)

# Spis treści

Wstęp .....	7
Wykaz skrótów.....	10
Rozdział I	
Partycypacja obywatelska młodzieży .....	13
1.1. Wprowadzenie .....	13
1.2. Młodzież a czynne i bierne prawo wyborcze.....	15
1.3. Rady młodzieżowe o charakterze ogólnokrajowym .....	17
1.3.1. Rada Dzieci i Młodzieży.....	18
1.3.2. Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem.....	19
1.3.3. Młodzieżowa Rada Sprawiedliwości.....	22
1.3.4. Młodzieżowa Rada Klimatyczna .....	23
1.3.5. Podsumowanie .....	23
1.4. Młodzież w organizacjach pozarządowych i wolontariacie .....	24
1.5. Czy organy młodzieżowe są potrzebne? .....	25
Rozdział II	
Młodzieżowe rady przy jednostkach samorządu terytorialnego – historia, uprzedni stan prawny i dotychczasowa praktyka.....	29
2.1. Wprowadzenie .....	29
2.2. Młodzieżowe Rady Gmin .....	33
2.3. Młodzieżowe Rady Powiatów .....	39
2.4. Młodzieżowe Rady Województw (Młodzieżowe Sejmiki Województw) ..	41
2.5. Młodzieżowe Rady Dzielnic m.st. Warszawy.....	45
2.6. Inne metody partycypacji młodzieży w działalność samorządu terytorialnego .....	46
Rozdział III	
Młodzieżowa polityka młodzieżowa w obliczu reformy.....	51
3.1. Wprowadzenie .....	51
3.2. Przyczyny potrzeby dokonania zmian prawnych .....	51
3.3. Droga do nowelizacji .....	52
3.4. Komentarz do art. 5b u.s.g. oraz art. 3e u.s.p. i art. 10b u.s.w. po nowelizacji .....	56
3.5. Ocena zmian w pozostałym zakresie .....	74
Rozdział IV	
Młodzieżowe rady w liczbach – analiza badań własnych .....	75
4.1. Metodyka i zakres badań.....	75

4.2. Liczba młodzieżowych rad .....	77
4.3. Wpływ SARS-CoV-2 na działalność młodzieżowych rad.....	81
4.4. Opiekunowie młodzieżowych rad .....	83
4.5. Finansowanie młodzieżowych rad.....	85
4.6. Współpraca młodzieżowych rad z organizacjami pozarządowymi ....	87
4.7. Statuty młodzieżowych rad.....	89
4.7.1. Młodzieżowi radni .....	90
4.7.2. Sposób wyboru młodzieżowych rad. Zagadnienia związane z ordynacją wyborczą .....	91
4.7.3. Kadencja młodzieżowych rad .....	94
4.7.4. Komisje w młodzieżowych radach.....	95
Podsumowanie .....	99
Bibliografia .....	107



# Wstęp

Szanowna Czytelniczko, Szanowny Czytelniku,

po 20 latach od prawnego umocowania Młodzieżowych Rad Gmin<sup>1</sup> i 31 latach od powstania pierwszej Młodzieżowej Rady<sup>2</sup> przedstawiamy pozycję, która stanowi podsumowanie informacji o tych młodzieżowych gremiach na przestrzeni lat, analizuje zmiany prawne, a także odpowiada na pytanie, które pojawia się zwłaszcza w dyskusjach polityków i polityczek – czy młodzieżowe rady są potrzebne?

W 2001 roku, wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, młodzieżowe rady gmin zostały umocowane prawnie. Jednakże to nie oznaczało jeszcze, że w każdej gminie powstała taka rada. Nadal w większości z nich nie ma organu reprezentującego młodzież, a przecież młodzieżowe rady są głosem, który mówi o potrzebach, interesach, problemach społecznych młodych obywateli, którzy najczęściej jeszcze nie mogą brać biernego udziału w wyborach, a także samodzielnie wybierać przedstawicieli do władz samorządowych.

Rok 2020 zapadnie nam wszystkim w pamięci jako czas pandemii SARS-CoV-2, która również wpłynęła na funkcjonowanie i powoływanie młodzieżowych rad. Jednakże jednym z jej skutków jest nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, a także ustawy o samorządzie województwa, uchwalonej w 2021 roku, która znacząco zmieniła pozycję młodzieżowych gremiów. Jest to kamień milowy, który zdefiniuje działalność młodzieżowych rad w najbliższych latach, a zapewne dekadach. W publikacji staramy się ocenić nowelizację prawa. Była ona długo wyczekiwana przez młodzież, która w tej sprawie prowadziła wieloletnie działania, których opisu również tutaj nie mogło zabraknąć.

<sup>1</sup> Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45 poz. 497).

<sup>2</sup> Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku, <https://bip.czystochowa.pl/artykul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czystochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta-czystochowy> (dostęp: 8.08.2021).

Funkcjonowanie młodzieżowych rad nie jest jednolite, ustawodawca pozostawił w tym zakresie dużą dowolność, zarówno przed nowelizacją z 2021 roku, jak i po niej. Można powiedzieć, że w zasadzie każda rada działa trochę inaczej. Metody działania i sposób funkcjonowania są przedmiotem badań i analiz, które podjęliśmy w niniejszej książce. Mogą one być przykładem dla rad, które będą dopiero powstawać, inspiracją dla tych, które już funkcjonują, ale przede wszystkim stanowią podsumowanie 20 lat młodzieżowych rad w Polsce.

Temat młodzieżowych gremiów tworzonych przy jednostkach samorządu terytorialnego jest bardzo rozległy, jednakże staraliśmy się w jak najbardziej przystępnej i skondensowanej formie scharakteryzować i usystematyzować ich historię, a także sposób, w jaki teraz funkcjonują. W opracowaniu posługiwaliśmy się przede wszystkim metodą dogmatyczno-językową, ale również historyczną i celowościową.

Czy młodzieżowe rady są potrzebne? Jak są tworzone? Jak funkcjonują? Czy spełniają swoją funkcję? Czym w zasadzie są? Mamy nadzieję, że ta publikacja, którą odważymy się nazwać naukową, odpowiada na wymienione pytania i wiele innych w przystępny dla każdego sposób. Liczymy też, że wywoła ona dyskusję, a także że pojawią się inne, nowe pytania, na które czym prędzej pojawią się odpowiedzi. Chcielibyśmy zachęcić do prowadzenia częstszych, rzetelnych analiz dotyczących młodzieżowej samorządności, o której wciąż mówi się za mało. A przecież osoby w wieku przedprodukcyjnym to niemal jedna piąta całego społeczeństwa, czyli bardzo duża część, której głos musi być słyszalny i wzięty pod uwagę.

Uczestnictwo młodzieży w debacie publicznej, życiu społecznym i politycznym jest coraz częściej przedmiotem debaty i rozważań. Czy młodzi powinni mieć realny wpływ na sprawy polityczne? Jeżeli tak, to za pośrednictwem jakich środków powinno się to odbywać? A może młodzież ma już takie możliwości, jednakże nie chce z nich skorzystać? Te pytania będą stanowiły wypadkową do dalszych analiz w kontekście różnych obszarów życia społecznego i politycznego. Omawiając te zagadnienia, nie można pominąć wpływu pandemii SARS-CoV-2, której skutki są również przedmiotem pracy. Analizie zostały też poddane problematyczne jak dotąd zagadnienia dotyczące m.in. domniemania kompetencji gmin, powiatów i województw, różnic między zadaniami a kompetencjami w kontekście młodzieżowych rad czy ich statutu.

Ostatecznie przedstawiamy propozycję lektury, która w skondensowany sposób przedstawia partycypację obywatelską młodzieży, zagadnienie czynnego i biernego prawa wyborczego, charakterystykę w tym kontekście młodzieżowych organów na szczeblu krajowym, a także ich ocenę. Nie należy również zapominać o organizacjach pozarządowych, w których spory udział mają młodzi obywatele i choć temat ten został jedynie zasygnalizowany, ze względu na główny temat pracy, to należy pamiętać także o tym zakresie działań. Publikacja zawiera analizę historyczną młodzieżowych rad, tego, jak młodzieżowa samorządność w Polsce dotarła do tego punktu, w którym jest teraz. Niezwykle ważny jest też aspekt nowelizacji dotyczącej młodzieżowych rad, podpisanej przez Prezydenta RP w czerwcu 2021 roku. Jako uczestnicy, a także obserwatorzy tego procesu podjęliśmy się komentarza i oceny tejże zmiany. W końcu należy wspomnieć o badaniach, które przeprowadziliśmy, i ich analizie, charakteryzujących aktualny stan młodzieżowych rad, ale też zawierających wiele uniwersalnych treści, określających praktykę, którą wypracowano przez lata.

Czytelniczko, Czytelniku, mamy nadzieję, że propozycja, którą przedstawiamy, pozwoli bliżej poznać charakterystykę i problematykę młodzieżowych rad, ale przede wszystkim historię, na którą składają się młodzi, aktywni, budujący polskie społeczeństwo obywatelskie działacze i działaczki z całej Polski.

Oliwia Wyrzykowska  
Jan Zapolski-Downar

# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kodeks wyborczy – Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.).
- u.s.g. – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).
- u.s.p. – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).
- u.s.w. – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).
- ustawy samorządowe – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378, z 2021 r. poz. 1038 ze zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038. ze zm.) oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038. ze zm.).
- u.d.p.p.w. – Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).
- Prawo oświatowe – Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).
- ZTP – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

## Czasopisma

- Kw. Pr. Pub. – „Kwartalnik Prawa Publicznego”
- PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”
- RS – „Rocznik Samorządowy”
- ST – „Samorząd Terytorialny”

## Inne

COP	–	centrum organizacji pozarządowych
Dolno	–	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
FRSE	–	Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji
GRS	–	gminna rada seniorów
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
JST	–	jednostka samorządu terytorialnego
LEX	–	System Informacji Prawnej Lex
MBO	–	młodzieżowy budżet obywatelski
MEiN	–	Ministerstwo Edukacji i Nauki
MEN	–	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MKiŚ	–	Ministerstwo Klimatu i Środowiska
MR	–	młodzieżowa rada
MRD	–	młodzieżowa rada dzielnicy
MRG	–	młodzieżowa rada gminy
MRP	–	młodzieżowa rada powiatu
MRW	–	młodzieżowa rada województwa, młodzieżowy sejmik województwa
MS	–	Ministerstwo Sprawiedliwości
NGO	–	organizacje pozarządowe
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PMRP	–	Parlament Młodych Rzeczypospolitej Polskiej
PROM	–	Polska Rada Organizacji Młodzieżowych
PWN	–	Państwowe Wydawnictwo Naukowe
RCL	–	Rządowe Centrum Legislacji
RDzMP	–	Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem
SDiM	–	Sejm Dzieci i Młodzieży
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZHP	–	Związek Harcerstwa Polskiego



# Rozdział I

## Partycypacja obywatelska młodzieży

### 1.1. Wprowadzenie

W przestrzeni publicznej coraz częściej wskazuje się na rolę osób młodych w społeczeństwie, na wsłuchiwanie się w ich problemy i potrzeby<sup>3</sup>. Powstają różne inicjatywy, które mają zachęcić do partycypacji osób młodych w społeczeństwie obywatelskim<sup>4</sup>. Jednakże na samym początku warto określić, o jaką grupę właściwie chodzi, gdy mowa o „młodzieży”. Niestety, aktualnie nie ma jednej definicji, która wskazywałaby konkretnie, jakie cechy powinna mieć grupa, którą nazywa się młodzieżą. Źródła wskazują na różny wiek osób, które określa się terminem młodzieży. Według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych są to osoby pomiędzy 15. a 24. rokiem życia<sup>5</sup>, natomiast program Komisji Europejskiej *Youth in Action*, następnie przekształcony w program Erasmus+, zakłada, że młodzież stanowi grupę wiekową w zakresie od 13 do 30 lat<sup>6</sup>. Również w programach z zakresu polityki społecznej przyjmuje się, że są to osoby w wieku 13-30 lat<sup>7</sup>. Na potrzeby tej monografii, ze względu na wskazane źródła, za młodzież będą brane pod uwagę osoby w wieku od 13 do 30 lat.

Młodzież powinna mieć możliwość wskazania swoich potrzeb, a także problemów, które są charakterystyczne dla tej grupy. Oczy-

<sup>3</sup> Zob. J. Wardzała, *Zmiany w postrzeganiu roli młodzieży we współczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 414, 2015, s. 250-258; G. Godawa, *Emocjonalne dojrzewanie dzieci i młodzieży w medialnym społeczeństwie*, „Studia Socialia Cracoviensia”, nr 2 (9), 2013, s. 111-125.

<sup>4</sup> Zarówno o charakterze rządowym (młodzieżowe rady przy organach administracji rządowej), samorządowym (młodzieżowe rady przy JST), jak i pozarządowym (inicjatywy organizowane przez Fundację Młodych Liderów).

<sup>5</sup> Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, *ONZ dla młodzieży*, 2012, [http://www.unic.un.org.pl/dla\\_mlodziwy/onz.pdf](http://www.unic.un.org.pl/dla_mlodziwy/onz.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

<sup>6</sup> FRSE, *Erasmus+ Młodzież*, [http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziez\\_24\\_10.pdf](http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziez_24_10.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

<sup>7</sup> 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.

wiecie nie powinny one stanowić głównej podstawy do tworzenia inicjatyw czy programów, jednakże głos osób młodych powinien być jedną ze składowych, obok badań, analiz, głosów ekspertów i innych. Należałoby znaleźć odpowiednie rozwiązanie, które umożliwi wskazanie i scharakteryzowanie przez młodzież jej potrzeb i możliwych sposobów odpowiedzi na nie, ale także zachęci do angażowania się w sprawy społeczne.

W ostatnich latach można zaobserwować coraz większe zaangażowanie młodych osób w budowanie społeczeństwa obywatelskiego czy wolontariat<sup>8</sup>. Z pewnością wiąże się to z większą liczbą inicjatyw o różnym charakterze, które zachęcają do tej partycypacji, a często mogą również stanowić pierwszy krok ku odważniejszym, szerszym działaniom. Jednym z rodzajów takich inicjatyw są te o charakterze wolontariackim, jak np. stworzona przez Fundację Zwolnieni z Teorii olimpiada<sup>9</sup> o tej samej nazwie, funkcjonująca od 2014 roku, która zachęca uczniów, uczennice i studentki, studentów do realizacji projektów społecznych, będących odpowiedzią na problemy społeczne różnych grup.

Inną inicjatywą, także o charakterze społecznym, ale też politycznym, jest Sejm Dzieci i Młodzieży, który odbywa się każdego roku w Dniu Dziecka, podczas którego 460, wybranych w konkursie, młodych parlamentarzystów i parlamentarzystek bierze udział w symulacji obrad Sejmu. Jest to akcja, która ma propagować parlamentaryzm wśród dzieci i młodzieży. Jednakże w ostatnich latach jest podnoszony głos, że akcja ta kładzie nacisk przede wszystkim na edukację historyczną, a tematyka zarówno konkursu, jak i samych obrad nie jest adekwatna do aktualnych potrzeb i problemów młodych<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> GUS, *Wolontariat w 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/wolontariat-i-praca-niezarobkowa-na-rzecz-innych/wolontariat-w-2016-r-,1,3.html> (dostęp: 8.08.2021); GUS, *Partie polityczne w 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2016-r-,7,3.html> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>9</sup> Olimpiada Zwolnieni z Teorii jest realizowana poprzez platformę, na której uczestnicy tworzą zespoły, zdobywają certyfikaty i realizują projekty społeczne przy wsparciu mentorów; <https://zwolnienizteorii.pl/o-nas> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>10</sup> Informacja na stronie internetowej SDiM: <https://sdim.sejm.gov.pl/> (dostęp: 8.08.2021).



W 2018 roku powstała oddolna inicjatywa – Parlament Dzieci i Młodzieży. Był on odpowiedzią na odwołane wtedy i przeniesione obrady SDiM<sup>11</sup>. Został zorganizowany przez posłów i posłanki XXIV i poprzednich sesji Sejmu Dzieci i Młodzieży. Podjęta wtedy przez młodzież akcja w szczególności zasługuje na pochwałę, gdyż w ciągu zaledwie dwóch tygodni organizatorom udało się zorganizować obrady na wzór tych sejmowych, na początku nie mając wsparcia organizatorskiego czy finansowego. W następnych latach inicjatywa była kontynuowana pod nazwą Parlament Młodych Rzeczypospolitej Polskiej. Co ważne, temat obrad jest w zasadzie wybierany przez samych parlamentarzystów i parlamentarzystki, którzy adekwatnie do niego podejmują potem uchwały, w przeciwieństwie do Sejmu Dzieci i Młodzieży, gdzie to pracownicy Kancelarii Sejmu wybierają i narzucają temat, najczęściej historyczny<sup>12</sup>.

## 1.2. Młodzież a czynne i bierne prawo wyborcze

Coraz więcej mówi się o politycznym zaangażowaniu młodzieży. Powstaje wiele kampanii, które mają zachęcić młode osoby do wzięcia udziału w wyborach, przede wszystkim oddając głos na swojego kandydata<sup>13</sup>. Jednakże również partie polityczne zdają się kreować młodych polityków, o czym świadczą chociażby młodzieżówki partyjne, tworzone przy wszystkich partiach mających swoich przedstawicieli w parlamencie<sup>14</sup>. Niestety, partie, które tworzą młodzieżowy oddział, są w mniejszości, gdyż spośród 86 zarejestrowanych partii politycznych w 2016 roku tylko 16 z nich zadeklarowało posiadanie młodzieżówek,

<sup>11</sup> Obrady z 1 czerwca 2018 roku zostały przeniesione na wrzesień ze względu na odbywający się w Sejmie strajk osób z niepełnosprawnościami; <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=482262519A9900BFC12582900034E130> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>12</sup> Informacja na Facebooku PMRP, <https://www.facebook.com/parlamentmloodychrp/posts/4065591163500067> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>13</sup> Na przykład w ramach akcji „Masz Głos” organizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego; <https://www.maszglos.pl/o-akcji/czym-jest-akcja/> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>14</sup> Na przykład: Prawo i Sprawiedliwość – Forum Młodych PiS, Platforma Obywatelska – Stowarzyszenie Młodych Demokratów, Lewica – Młoda Lewica.

które łącznie skupiały 17,4 tys. członków i członkiń<sup>15</sup>, natomiast osoby młode stanowiły tylko 7% wszystkich osób zrzeszonych w partii politycznych.

Również frekwencja wyborcza w Polsce jest najniższa w grupie wiekowej 18-24 lata, co jest charakterystyczne dla krajów europejskich. W wyborach do europarlamentu frekwencja w tej grupie wyniosła 28%, przy ogólnej frekwencji 42%<sup>16</sup>, aczkolwiek w ostatnich wyborach prezydenckich, które odbyły się w 2020 roku, w pierwszej turze frekwencja osób młodych wyniosła 64% (najniższa w grupie wiekowej 60 lat i więcej – 55,4%), przy ogólnej frekwencji 64,3%<sup>17</sup>, a w drugiej turze młodzi byli trzecią najczęściej głosującą grupą, z frekwencją 67,2%, przy ogólnej 67,9%<sup>18</sup>. Należy zauważyć, że choć frekwencja (z wyjątkiem ostatnich wyborów) wśród najmłodszych wyborców była niska, często najniższa, to tendencja jest wzrostowa, coraz więcej młodych osób postanawia oddać swój głos.

W Polsce czynne prawo wyborcze regulują art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup> oraz art. 10 Kodeksu wyborczego<sup>20</sup>. W wyborach samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego mogą głosować osoby, które ukończyły 18. rok życia<sup>21</sup>.

Warto wspomnieć, że pojawiła się inicjatywa obniżenia wieku, który uprawnia do wzięcia udziału w głosowaniu w wymienionych wyborach. Platforma Obywatelska w 2010 roku przedstawiła pomysł obniżenia

---

<sup>15</sup> GUS, *Partie polityczne w 2016 roku*, s. 4.

<sup>16</sup> Directorate-General for Communication – Public Opinion Monitoring Unit, Post-election survey 2014. European Elections 2014, Socio-Demographic Annex, [https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_ec2014\\_sociodemographic\\_annex\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_ec2014_sociodemographic_annex_en.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

<sup>17</sup> Dane IPSOS: <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-frekwencja-w-grupach-wiekowych-4623387> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>18</sup> Dane IPSOS: <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-druga-tura-frekwencja-w-grupach-wiekowych-4635625> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.).

<sup>21</sup> Z tego grona należy oczywiście wyłączyć osoby, które na podstawie art. 10 par. 2 Kodeksu wyborczego są pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.

wieku do 16. roku życia<sup>22</sup>. Nie spotkał się on jednak z dużym poparciem, gdyż inicjatywę wspiera maksymalnie 15% uprawnionych do głosowania<sup>23</sup>. Poza tym do przeprowadzenia takiej zmiany wymagana byłaby zmiana Konstytucji, co dodatkowo utrudnia wdrożenie tego pomysłu.

Bierne prawo wyborcze, które daje możliwość kandydowania, jest regulowane przez te same akty prawne, tzn. art. 99 Konstytucji RP oraz art. 11 Kodeksu wyborczego. W wyborach do Sejmu prawo wybieralności mają osoby powyżej 21 lat, do Senatu – 30 lat, do Parlamentu Europejskiego – 21 lat, organów jednostek samorządu terytorialnego – osoby, które mają prawo wybierania tych organów<sup>24</sup>, na wójta, burmistrza, prezydenta miasta – 25 lat.

Jak się okazuje, młodzież nadal stanowi zdecydowaną mniejszość w Sejmie. W IX kadencji Sejmu posłami i posłankami do 30. roku życia zostało zaledwie 3,04% wszystkich osób zasiadających w niższej izbie, natomiast średnia wieku wynosi 50,2 lat<sup>25</sup>. Te dane pokazują, że osoby młode mają bardzo małą liczbę przedstawicieli w organie sprawującym władzę ustawodawczą. Problem ten może wynikać z faktycznie niskiego zaangażowania młodych Polek i Polaków w sprawy polityczne, ale również małej chęci wyborców do oddania głosu na młodsze osoby. Pomimo często pojawiających się głosów o odmłodzeniu polskiej sceny politycznej nie znajdują one odzwierciedlenia w rzeczywistości, czego wyrazem jest chociażby właśnie średnia wieku posłów i posłanek.

### 1.3. Rady młodzieżowe o charakterze ogólnokrajowym

W ostatnich latach powstały ogólnopolskie organizacje, które przede wszystkim reprezentują młodzież. Cieszy fakt, że politycy wdrażają takie rozwiązania w życie. Inicjatywy powstania młodzieżowych organów na szczeblu krajowym rozpoczęto już w 1989 roku, gdy

<sup>22</sup> A. Kondzińska, *Szesnastoletni wyborca? Nawet młodzi są przeciw*, <https://wyborcza.pl/7,75398,13600283,szesnastoletni-wyborca-nawet-mlodzi-sa-przeciw.html> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>23</sup> M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>24</sup> Czyli osoby pełnoletnie.

<sup>25</sup> Dane o posłach wg stanu na dzień wyborów: [https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/poslowie\\_poczatek\\_kad](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/poslowie_poczatek_kad) (dostęp: 18.07.2021).

stworzono Porozumienie Niezależnych Organizacji Młodzieżowych. Niedługo potem powstała Polska Rada Młodzieży, będąca doradczym organem rządu, która działała do 1998 roku. Natomiast w 2005 roku powstało Stowarzyszenie Polska Rada Młodzieży<sup>26</sup>, będące oddolną inicjatywą na rzecz powstania organizacji zrzeszającej i reprezentującej interesy młodzieży.

W zasadzie pierwsze poważniejsze działania rządzących można zauważyć w 2010 roku, gdy zarządzeniem nr 40 Ministra Edukacji Narodowej<sup>27</sup> został utworzony Departament Młodzieży i Organizacji Pozarządowych, który zajmował się m.in. wdrażaniem zasad wynikających z dokumentów programowych dot. młodzieży (np. Strategii Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012), współpracą z organizacjami młodzieżowymi i pozarządowymi. W 2012 roku, po zakończeniu działalności Departamentu, nie powołano innej jednostki zajmującej się sprawami młodzieży w Polsce<sup>28</sup>.

### 1.3.1. Rada Dzieci i Młodzieży

Rada Dzieci i Młodzieży została powołana w 2016 roku przez ówczesną minister Annę Zalewską. Rada jest organem działającym przy ministrze właściwym ds. oświaty i nauki. Zadaniem radnych jest wyrażanie opinii oraz przedstawianie propozycji w kwestiach dot. dzieci i młodzieży, a w szczególności odnośnie do planowanych zmian<sup>29</sup>.

W skład Rady wchodzi 16 członków, członkiń oraz 16 zastępców, zastępczyń<sup>30</sup>, którzy uczą się w szkołach na terenie Rzeczypospolitej

---

<sup>26</sup> M. Rodziewicz, *Proces kształtowania polityki młodzieżowej w Polsce na poziomie centralnym*, „Zbliżenia Cywilizacyjne”, nr 1, 2016, s. 96-97.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 40 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN z 2011 Nr 1, poz. 18).

<sup>28</sup> M. Konieczny, op. cit., s. 16.

<sup>29</sup> Informacja na stronie Ministerstwa Edukacji i Nauki o Radzie Dzieci i Młodzieży RP: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/rada-dzieci-i-mlodziezy-rzeczypospolitej-polskiej-przy-ministrze-edukacji-i-nauki> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>30</sup> Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Rady Dzieci i Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej przy Ministrze Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN z 2020 r. poz. 18).

Polskiej, dodatkowo ukończyli 13. rok życia, a także absolwenci tychże szkół, którzy nie ukończyli 21. roku życia. Radni i radne są wybierani przez Ministra Edukacji i Nauki, który dokonuje wyboru na podstawie analizy zgłoszeń<sup>31</sup>. Pod uwagę są brane zaangażowanie w wolontariat, działalność społeczną i osiągnięte wyniki w nauce.

Rada Dzieci i Młodzieży jest miejscem, w którym młodzież uczęszczająca do szkół może podzielić się swoją opinią na temat spraw dot. tej grupy wiekowej. Należy pochwalić taką inicjatywę, która daje głos najmłodszym, jednakże trzeba zauważyć, że osoby wybierane do Rady nie są reprezentatywne dla tego środowiska, ponieważ o wyborze decydują osiągnięcia w nauce i społeczne. Zatem może zaistnieć sytuacja, w której do Rady nie dostaną się przedstawiciele mniej zamożnych rodzin czy wsi, które słabiej radzą sobie w szkole, czy nie mają tylu możliwości zaangażowania się w wolontariat jak osoby z dużych miast, a przecież niezwykle ważne jest, aby również takie osoby miały reprezentację w opiniodawczych organach. *De lege ferenda* warto, aby ustawodawca określił zasady rekrutacji, które pozwolą wyłonić bardziej reprezentatywną grupę młodych osób, uwzględniając demokratyczne formy.

### 1.3.2. Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem

Jest to pierwszy działający w ramach administracji rządowej, w którego skład wchodzi też przedstawiciele młodzieży<sup>32</sup>. Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Rada została powołana na mocy art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 19 lipca 2019 r.<sup>33</sup> Jest to z pewnością jeden z najważniejszych organów młodzieżowych w Polsce. Zgodnie z założeniami Rada ma

---

<sup>31</sup> Odpowiedź na interpelację nr 26591 w sprawie Rady Dzieci i Młodzieży RP przy MEN, 17.10.2018 <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B5PHQA> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>32</sup> 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, s. 100-112.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1570.

możliwość wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i programach rządowych, które dotyczą młodego pokolenia, inicjowania i wspierania działań na rzecz zwiększania poziomu partycypacji obywatelskiej młodzieży<sup>34</sup>.

Zgodnie z art. 41<sup>2</sup> ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>35</sup> skład Rady stanowią dwie grupy:

- przedstawiciele polityków, m.in. przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra właściwego do spraw kultury fizycznej;
- przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także przedstawiciele młodzieżowych rad i Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawiciele drugiej grupy, zgodnie z rozporządzeniem, mają stanowić co najmniej połowę składu członków Rady. Kadencja każdego z nich trwa dwa lata, a sami radni i radne są wyłaniane w drodze naboru, powoływani i odwoływani przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Co ciekawe, pracami Rady, zgodnie z paragrafem 14 rozporządzenia, kieruje dwóch współprzewodniczących, wybieranych spośród członków wyżej wymienionych grup. Przewodniczą oni obradom, organizują pracę Radę, a także reprezentują ją.

Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem jest ciekawym organem, ponieważ stanowi połączenie przedstawicieli administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych, młodzieżowych rad. Jest to rozwiązanie, które może stwarzać przestrzeń do realnego dialogu młodych z politykami. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że radni i radne, którzy zostaną wyłonieni z drugiej grupy, niekoniecznie mogą stanowić reprezentację młodzieży. W końcu to nie młodzi ludzie wybierają swoich przedstawicieli, a osoba wchodząca w skład rządu. Niestety, takie rozwiązanie może rodzić wiele problemów. Przede wszystkim istnieje ryzyko, że osoby powołane na tę funkcję nie będą stanowiły

<sup>34</sup> Informacje na stronie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego: <https://www.gov.pl/web/pozytek/podstawowe-informacje2> (dostęp: 18.07.2021).

<sup>35</sup> Dz. U. 2020 poz. 1057 ze zm.

faktycznej reprezentacji poglądów, potrzeb osób młodych. Nie mają one mandatu społecznego do pełnienia tej funkcji, co też może wiązać się z negatywnymi emocjami w środowisku młodzieżowych organizacji.

Wątpliwości może budzić również sam charakter Rady Dialogu. Jest ona, zgodnie z art. 41 u.d.p.p.w., jedynie organem opiniodawczo-doradczym, z czego wynika *expressis verbis* konsultacyjna funkcja, którą Rada pełni w zakresie spraw i inicjatyw, które dotyczą młodzieży. Jak wskazuje H. Taładaj, „[t]o w dużej mierze pokrywa się z charakterem działania młodzieżowych rad gmin, określonym na podstawie art. 5b ust. 2 u.s.g., oczywiście ze stosownym ograniczeniem przedmiotu konsultacji do zadań gminy (spraw objętych właściwością rady gminy)”<sup>36</sup>.

Innym podnoszonym argumentem w opinii publicznej jest kwestia upolitycznienia Rady. Organ ten, w przeciwieństwie do dość częstej praktyki stosowanej w przeciwieństwie Młodzieżowych Rad, w żaden sposób nie reguluje kwestii upartyjnięcia radnych. Jest to rozwiązanie, który z pewnością w jakiś sposób ma dawać gwarancję tego, że młodzieżowi radni nie będą realizować interesów partyjnych, tylko faktycznie będą działali społecznie dla młodzieży. W skład Rady Dialogu trwającej pierwszej kadencji zdecydowaną większość strony pozarządowej stanowią m.in. osoby powiązane z Prawem i Sprawiedliwością, jej strukturami młodzieżowymi i zaangażowane w kampanie wyborcze, przedstawiciele części sygnatariuszy młodzieżowego apelu podpisanego przez ubiegającego się o reelekcję Prezydenta Andrzeja Dudę i kandydaci z ramienia Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość<sup>37</sup>. Oczywiście trudno, aby w organie takiej rangi zasiadały osoby pozbawione poglądów politycznych czy pewnych powiązań z dorosłymi politykami, ponieważ jest to spora część działania aktywistycznego, zwłaszcza u osób, które wiążą swoją przyszłość z polityką. Warto jednak, aby skład radnych faktycznie reprezentował różne perspektywy i poglądy, nie tylko jednej opcji, co w opinii autora i autorki pomogłoby w merytorycznym opiniowaniu i doradzaniu, a także w lepszym dopasowaniu działań Rady do potrzeb młodzieży, które w zależności od środowisk, mogą być różne. Jak słusznie zauważył H. Taładaj, „sens funkcjonowania instytucji dialogu istnieje nie wtedy, kiedy odbywa się wyłącznie

---

<sup>36</sup> H. Taładaj, op. cit., s. 100-112.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 100-112.

dialog dla samego dialogu (*l'art pour l'art*), ale gdy dochodzi do rzeczywistego dyskursu z udziałem różnych spojrzeń na sprawy publiczne oraz konstruktywnego i pełnego szacunku zderzenia poglądów<sup>38</sup>.

### 1.3.3. Młodzieżowa Rada Sprawiedliwości

Kolejnym organem powołanym stosunkowo niedawno jest Młodzieżowa Rada Sprawiedliwości, działająca przy Ministrze Sprawiedliwości. Zgodnie z § 2 zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2020 roku<sup>39</sup> do jej zadań należy m.in.:

- kreowanie i promowanie postaw nastawionych na rozwój świadomości prawnej wśród młodzieży;
- kształtowanie i utrwalanie postaw obywatelskich i patriotycznych;
- zwiększenie zainteresowania młodzieży w zakresie spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości;
- wspieranie działań Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie z zarządzeniem zadania te mają być wykonywane poprzez wyrażanie opinii i przedstawianie wniosków ministrowi, opiniowanie aktów prawnych, organizacja warsztatów, konferencji i paneli dyskusyjnych, prowadzenie kampanii społecznych, przygotowywanie analiz i raportów. Zatem Rada ma, tak jak w przypadku poprzednich rad, przede wszystkim charakter opiniodawczy, ale także promocyjny.

W skład Rady wchodzi od 12 do 24 radnych, wybieranych w naborze prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dodatkowo kandydatem może być osoba fizyczna w wieku 16-26 lat. Kadencja trwa rok, a radni ze swojego grona wybierają przewodniczącego, zastępcę i sekretarza. Posiedzenia odbywają się przynajmniej raz na dwa miesiące, choć, co ciekawe, zwołuje je minister<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 100-112.

<sup>39</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2020 r. poz. 264).

<sup>40</sup> Ibidem, § 2.



### 1.3.4. Młodzieżowa Rada Klimatyczna

Zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 30 marca 2020 r.<sup>41</sup> została powołana Młodzieżowa Rada Klimatyczna, będąca organem doradczym i opiniodawczym, działającym przy Ministrze Klimatu i Środowiska. W tym przypadku Rada również ma wyrażać opinie i propozycje rozwiązań dot. charakterystyki i tematyki tego działu administracji rządowej. Z każdego województwa jest powoływanych dwóch przedstawicieli lub przedstawicielek na dwuletnią kadencję, których powołuje Minister Klimatu w drodze naboru.

Zgodnie z informacją podaną przez MKiŚ<sup>42</sup> Rada jest platformą do dyskusji, wymiany doświadczeń, postulatów i pomysłów pomiędzy młodzieżą a decydentami.

### 1.3.5. Podsumowanie

Cechą wspólną wszystkich rad, które obecnie funkcjonują na poziomie ogólnopolskim, w ramach administracji rządowej, jest ich opiniodawczy charakter i brak kompetencji. Jednakże należy zaznaczyć, że fakt powstawania w ostatnich latach tego typu organów jest pozytywny i z pewnością może być to duży krok ku temu, aby głos młodzieży był lepiej słyszalny i brany pod uwagę przy decyzjach podejmowanych przez decydentów. Natomiast spore wątpliwości budzi kwestia powoływania radnych do tych organów, którzy są wybierani w drodze konkursu przez organy administracji rządowej. Korzystając z takiego rozwiązania, powstaje spore ryzyko, że radni i radne nie będą reprezentatywnym głosem młodzieży w Polsce. Tym bardziej, że rolą wymienionych rad jest przedstawienie opinii w zakresie danych obszarów, która właśnie reprezentuje, bezpośrednio dotyczy młodzieży. Na sam koniec warto zaznaczyć, że uczestnictwo w pracach tych organów jest wolontariackie, radni i radne nie pobierają żadnego wynagrodzenia.

---

<sup>41</sup> Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 20.

<sup>42</sup> Informacje na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/MRK> (dostęp: 18.07.2021).

## 1.4. Młodzież w organizacjach pozarządowych i wolontariacie

Aktywizm społeczny młodych osób jest skumulowany nie tylko w organizacjach politycznych, ale przede wszystkim w wolontariacie. Jest coraz więcej możliwości zaangażowania się w społeczne działania różnych organizacji, które swoimi działaniami docierają nawet do mniejszych miejscowości. Oferta organizacji, do których można dołączyć, jest na tyle szeroka, że wiele osób o różnych kompetencjach, zainteresowaniach, możliwościach może się zaangażować.

Według analiz Głównego Urzędu Statystycznego dotyczącego wolontariatu w 2016 roku<sup>43</sup> 35% mieszkańców Polski (w wieku od 15 lat i wyżej) poświęciło wolny czas na wolontariat. Czterokrotnie więcej osób angażowało się w prace nieodpłatne, świadczone na rzecz innych osób, niż w ramach organizacji, grup lub instytucji.

Młode osoby są grupą najczęściej angażującą się w tą formę spędzania czasu, gdyż w grupie wiekowej 15-24 lata 44,9% osób zaangażowało się w wolontariat. Jak wskazuje GUS: „[ś]wiadczący może o tym fakt, że wolontariuszami wśród biernych zawodowo były osoby uczące się (46,5%), a wśród osób, którzy były w trakcie zdobywania wykształcenia studenci szkół wyższych (55,2%)”<sup>44</sup>.

Z uwagi na tematykę podjętą w monografii przy okazji omawiania kwestii zaangażowania młodzieży w działania wolontariackie czy to w ramach indywidualnych działań czy organizacji pozarządowych należy wspomnieć o młodzieżowej organizacji, która zrzesza młodzieżowe organizacje pozarządowe. W 2011 roku został utworzony Związek Stowarzyszeń Polska Rada Organizacji Młodzieżowych (PROM). Federacja zrzesza 30 organizacji, takich jak np. Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Polska, Związek Harcerstwa Polskiego, Międzynarodowe Stowarzyszenie Studentów Medycyny, w których łącznie działa 250 tys. osób<sup>45</sup>. Rada odpowiada za realizację unijnego dialogu z młodzieżą w Polsce, współpracuje z Radą Działalności Pożytku Publicznego, jest członkiem Europejskiego Forum

<sup>43</sup> GUS, *Wolontariat w 2016 roku*, s. 9-10.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>45</sup> Informacja na stronie Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych: <https://prom.info.pl/> (dostęp: 18.07.2021).

Młodzieży, a także aktywnie angażuje się w wydarzenia i inicjatywy dotyczące polskiej polityki młodzieżowej, sama wiele z nich organizując. Jednakże, jak zauważył M. Konieczny<sup>46</sup>: „Ponieważ PROM zrzesza wybrane organizacje młodzieżowe, nie jest uważany za podmiot w pełni reprezentujący środowisko młodzieżowe”<sup>47</sup>.

Zagadnienie dotyczące zaangażowania młodzieży w wolontariat jest zbyt złożone, aby móc dokładnie je opisać w niniejszej monografii, natomiast należy zasygnalizować ważność tego aspektu w kontekście polityki młodzieżowej. Są to nierozdzielne części, które składają się na aktywizm społeczny osób młodych, budując świadome społeczeństwo obywatelskie. Jak można zauważyć na przykładzie PROM-u, przedstawiciele organizacji o charakterze społecznym, wolontariackim również angażują się w kształtowanie programu polityki skierowanej do młodzieży. Należy pochwalić takie inicjatywy, ponieważ polityka, nie tylko ta młodzieżowa, w dużej mierze opiera się na analizie społecznej, jej potrzeb, a osoby zaangażowane w takie działania, mające możliwość poznania różnych perspektyw, nie tylko tej wyniesionej z własnego domu, mogą lepiej zasygnalizować realne potrzeby młodych osób.

## 1.5. Czy organy młodzieżowe są potrzebne?

Młodzież aktywnie, choć w różnym stopniu i formie, angażuje się w życie społeczne. Młodzieżowe rady są jedną z form partycypacji społecznej młodych osób, szczególnie tych, które nie posiadają jeszcze biernego prawa wyborczego. W literaturze prawniczej, jak wskazuje D. Ziółkowski, „partycypację społeczną (obywatelską) rozumie się jako zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności lokalnych w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów”<sup>48</sup>. Ludność i organizacje, które zostały przez nią stworzone, mają być

<sup>46</sup> M. Konieczny, op. cit., s. 18.

<sup>47</sup> Uzasadnienie do projektu Ustawy o Radzie Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej, s. 2–3, [drive.google.com/file/d/0B4KICNusTVzI5nNKWDDvci1DOFU/view](https://drive.google.com/file/d/0B4KICNusTVzI5nNKWDDvci1DOFU/view) (dostęp: 18.07.2021).

<sup>48</sup> D. Ziółkowski, *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica”, nr 77, 2018, s. 201.

włączone w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe<sup>49</sup>.

Ustawa zasadnicza również odnosi się do kwestii partycypacji, natomiast jedynym instrumentem, który zostaje w ramach Konstytucji RP<sup>50</sup> powołany, jest referendum lokalne, w którym mieszkańcy decydują o sprawach bezpośrednio dotyczących ich wspólnoty. Jednakże określenie działania wspólnoty samorządowej w Konstytucji jest nazwane „decydowaniem”, co oznacza, że referendum lokalne nie jest typowym instrumentem „miękkim”, jak np. w pewnych aspektach podobne do niego konsultacje społeczne, ponieważ zdanie obywateli, wynikające z głosowania, jest wiążące dla władz<sup>51</sup>. Zatem regulacje konstytucyjne wiążą wspomnianą partycypację obywatelską z samorządem terytorialnym<sup>52</sup>.

Niewątpliwie jedną z form włączenia w ten proces młodych obywateli i obywaterek jest tworzenie młodzieżowych rad na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. P. Maciaszek wskazał, że „instytucja młodzieżowej rady gminy, zgodnie z art. 5b u.s.g., jest podstawową formą wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Choć brakuje prawnej definicji tego pojęcia, należy uznać, że oddaje ono ideę partycypacji społecznej, tym bardziej, że działania na rzecz aktywizacji obywatelskiej oraz wspierania i upowszechniania idei samorządowej należą, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., do zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty”<sup>53</sup>. Zasadność tworzenia młodzieżowych rad, po nowelizacji prawa również na poziomie powiatu i województwa, niewątpliwie wpisuje się więc w potrzebę zapewnienia mieszkańcom wpływu na decyzje podejmowane w samorządzie.

Należy jednak zwrócić uwagę, czy młodzież faktycznie korzysta z możliwości partycypacji społecznej oraz czy młodzieżowe rady są

<sup>49</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST 2010, nr 1-2, s. 9.

<sup>50</sup> Art. 170 Konstytucji RP.

<sup>51</sup> D. Ziółkowski, op. cit., s. 201.

<sup>52</sup> A. Strzelecki, *Budżet partycypacyjny*, [w:] Z. Bukowiński, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014, s. 251.

<sup>53</sup> P. Maciaszek, *Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II*, RS 2016, t. 5, s. 173.

organami, które jej to umożliwiają. Pierwsza młodzieżowa rada, choć nieformalnie, powstała w 1990 roku<sup>54</sup>, a w 2001 roku po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym powstała możliwość formalnego powołania tego typu organów na poziomie gminy. Zatem młodzieżowe organy funkcjonują już przeszło 30 lat, co daje możliwość przeprowadzenia analizy w kontekście wielu aspektów, czy rola, jaką mają odegrać, znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Ważna jest również nowelizacja prawa z 2021 roku, która spowodowała, że młodzieżowe rady mogą zyskać nowe oblicze, co daje możliwość porównania i prognozowania rozwoju partycypacji młodych w społeczeństwie obywatelskim.

---

<sup>54</sup> Młodzieżowa Rada Miasta Częstochowy jest pierwszą i najstarszą funkcjonującą młodzieżową radą w Polsce.



## Rozdział II

# Młodzieżowe rady przy jednostkach samorządu terytorialnego – historia, uprzedni stan prawny i dotychczasowa praktyka

### 2.1. Wprowadzenie

Młodzieżowe rady gmin działają w Polsce od początku lat 90. XX w., a zatem narodziły się wraz z nowym samorządem terytorialnym. Ich historia ma więc już ponad 30 lat. Formalnie organy te zinstytucjonalizowały się wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym w 2001 roku, jednakże jak zauważa Michał Bról: „Od początku lat dziewięćdziesiątych podejmowane były bowiem inicjatywy tworzące nie tylko struktury nazywane młodzieżowymi radami gminy, ale też na przykład fora młodzieży danej gminy. Brak regulacji ustawowej nie przeszkodził zatem – przynajmniej do czasu – w organizowaniu się młodych ludzi w grupy i realizowaniu ich zamierzeń. Trudno też ocenić, czy powstanie omawianego zapisu artykułu 5b spowodowało wzrost liczby młodzieżowych rad gmin, bo choć przybywa gmin, które powołują takie rady, to fakt ten może wiązać się bardziej z ogólnym rozwojem samorządów lokalnych niż z zapisami ustawowymi”<sup>55</sup>. Po 20 latach funkcjonowania obecnego stanu prawnego oraz zadyszki spowodowanej niedostosowaniem przepisów do stanu faktycznego spotęgowanej pandemią SARS-CoV-2 parlament znówelizował ustawy samorządowe, wprowadzając dodatkowo instytucje młodzieżowych rad powiatów oraz młodzieżowych sejmików województwa<sup>56</sup>.

Można więc przyjąć pewną periodyzację. Między 1990 a 2001 rokiem nie istniały żadne regulacje w zakresie tworzenia kolegialnych młodzieżowych organów doradczych dla jednostek samorządu terytorialnego. Jedyne standardy w tej kwestii wyznaczył wyrok Naczelnego

---

<sup>55</sup> M. Bról, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, t. 10, 2013, s. 33.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1038.

Sądu Administracyjnego oz. w Rzeszowie z 21 maja 1997 r., sygn. akt SA/Rz 139/97, w którym NSA stwierdziło, że: „żaden przepis ustawy o samorządzie terytorialnym, będący podstawą działania tego samorządu nie daje uprawnień radzie gminy do swobodnego kształtowania jej struktury wewnętrznej i tworzenia innych ciał niż przewidziane ustawy”. Tym niemniej już od samego początku w przypadku gmin orzeczenie to było nieaktualne. Wraz z uchwaleniem ustawy zasadniczej wprowadzono domniemanie właściwości gminy zawarte w art. 164 ust. 3 Konstytucji<sup>57</sup>, dzięki któremu wydawałoby się, że podstawowa jednostka samorządu terytorialnego mogła podejmować działania na rzecz partycypacji młodzieży w działalność społeczności gminnej. Należy jednak pamiętać o trzech ważnych aspektach tego domniemania. Przede wszystkim ogólne klauzule konstytucyjne trzeba skonfrontować z odpowiednimi przepisami ustawodawstwa samorządowego (w przypadku gminy art. 6 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 ust. 1 u.s.g.). Doktryna również jasno zaznacza, że domniemanie właściwości gminy nie należy rozumieć jako normy nadające się do bezpośredniego stosowania, tj. wskazujące właściwość gminy we wszelkich sprawach, które uznamy za sprawy publiczne, oraz wskazuje, że domniemanie wynikające z art. 164 ust. 3 Konstytucji jest skierowane do ustawodawcy<sup>58</sup>. W końcu, jak zaznacza H. Izdebski: „podwójne konstytucyjne domniemanie zadań nie powinno prowadzić do przyjmowania, choćby tylko w odniesieniu do zadań niewładczych, istnienia swego rodzaju «domniemania wszechwładzy» gminy”<sup>59</sup>. Dlatego też do stwierdzenia, że między rokiem 1997 a 2001 rady gmin mogły powoływać młodzieżowe rady gmin na podstawie domniemania właściwości, należy podchodzić z dużą ostrożnością i wstrzeźliwością.

Trzeba zatem uznać, że w przypadku gmin między rokiem 1990 a 2001 nie istniały żadne regulacje co do młodzieżowych rad, natomiast od 2001 sprawę tę regulował art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku powiatów i województw periodyzacja jest łatwiejsza

---

<sup>57</sup> „Gmina wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

<sup>58</sup> H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, ST 2015, nr 1-2, s. 74-75.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 73.



– do 2021 roku nie istniał żaden przepis dający tym JST możliwości powołania czy stworzenia młodzieżowej rady<sup>60</sup>.

Z kwestii ogólnych wypada jeszcze zająć się problematyką funkcjonowania Młodzieżowych Rad, która stała się szczególnie nurtująca w świetle pandemii SARS-CoV-2. W obliczu koronawirusa bardzo wiele gmin zawiesiło działalność MR po zakończeniu kadencji młodzieżowej rady albo jeszcze w trakcie kadencji rada ta przestała prowadzić jakąkolwiek aktywną działalność. Jednakże bardzo rzadko czyniono to w sposób formalny poprzez uchylene stosowanej uchwały o powołaniu danej młodzieżowej rady. Co ciekawsze, ten proceder miał miejsce jeszcze przed pandemią SARS-CoV-2. Był właściwie powszechny w całej Polsce i rzadko która jednostka samorządu terytorialnego formalnie uchylała działalność MR. W tym miejscu należy postawić pytanie: czy należy uznać, że w takich JST są powołane młodzieżowe rady?

W ujęciu tetycznym (formalnym) normy prawne zawarte w uchwałach rad dalej obowiązują, gdyż w żaden sposób nie zostały uchylone. Natomiast w związku z koncepcją realistycznego obowiązywania prawa pojawia się problem tzw. odwyknienia (*desuetudo*). Przez *desuetudo* rozumie się zjawisko długotrwałego niestosowania lub nieprzestrzegania normy prawnej<sup>61</sup> co niewątpliwie ma miejsce w przypadku norm prawnych dot. młodzieżowych rad w jednostkach samorządu terytorialnego, w których takie rady kiedyś funkcjonowały, a uchwała powołująca taki organ nie została uchylona. Jednakże, jak podkreśla T. Chauvin: „koncepcja *desuetudo* spotyka się z istotnymi wątpliwościami, m.in. kto, kiedy, w jakim trybie może stwierdzić «odwyknienie» adresatów od przestrzegania lub stosowania prawa (...) Z drugiej jednak strony podkreślić należy, że *desuetudo* dotyczy norm, a nie przepisów prawa”<sup>62</sup>. Przenosząc to na grunt tematyki młodzieżowych rad, należy zatem jasno podkreślić, że koncepcja *desuetudo*

---

<sup>60</sup> Zmieniła to 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).

<sup>61</sup> T. Chauvin, T. Stawiecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, wyd. 13, s. 168.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 169.

jest przydatna wyłącznie w celach badania socjologicznego aspektu prawa oraz jego skuteczności. *Desuetudo* nie ma żadnego zastosowania w przypadku pandemii SARS-CoV-2, wszakże 2 lata to zbyt krótki okres na odwyknienie. Należy jednak podwziąć, że nakreślona sytuacja nie ogranicza się do pandemicznych czasów – występuje ona od początku istnienia młodzieżowych rad. Jednakże w tym przypadku również analizujemy normy prawa oraz ich skuteczność, a nie same obowiązywanie przepisów. Tym niemniej realistyczne ujęcie prawa daje ogłd na rzeczywistą charakterystykę 20 lat młodzieżowej samorządności – tak ważną dla niniejszej publikacji. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że koncepcja *desuetudo*, tak ważna i ciekawa dla badań, nie będzie miała zastosowania do stwierdzenia nieważności długotrwale niestosowanych przepisów związanych z istnieniem lub funkcjonowaniem młodzieżowej rady danej JST.

Dodatkowo w pewnych przypadkach uchwalano uchwały o powołaniu Młodzieżowej Rady tylko na okres danej kadencji. To rozwiązanie jest oczywiście jaśniejsze – po zakończeniu kadencji młodzieżowej rady taka uchwała czasowa traci swoją moc – jednakże budzi wiele wątpliwości szczególnie w tematyce jakiegokolwiek ciągłości i stabilności takiego organu jak młodzieżowa rada JST.

Tak więc mówiąc o JST, w których młodzieżowe rady funkcjonowały do 2020 roku bez powołania nowej kadencji, należy uznać, że w takich jednostkach młodzieżowe rady są, ale nie funkcjonują (o ile uchwały organów uchwałodawczych nie były uchwałami czasowymi – na okres do 2020 roku). Oczywiście należy zaznaczyć, że zgodnie z koncepcją *desuetudo* obowiązują przepisy mówiące o nich, ale normy prawne przestały być stosowane. Podobnie ma się sprawa w przypadku młodzieżowych rad, których kadencja skończyła się w okresie pandemii. Podobnie, jeśli młodzieżowa rada w żaden sposób nie funkcjonuje, ale dalej, formalnie biegnie obecna kadencja tejże rady (np. dwuletnia kadencja od października 2019 roku), trzeba jednoznacznie określić, że w danej JST istnieje młodzieżowy organ konsultacyjny.

Rozważania te są szczególnie ważne dla badań przedstawionych w rozdziale IV.

## 2.2. Młodzieżowe Rady Gmin

Pierwsza młodzieżowa rada gminy powstała w Częstochowie na mocy uchwały z dnia 19 września 1990 roku w sprawie utworzenia Rad: Dziecięcej i Młodzieżowej Miasta Częstochowy<sup>63</sup>. Proces ten wspierał późniejszy prezydent Częstochowy Tadeusz Wrona. Jak podaje Michał Brol: „Z informacji uzyskanych od niego [Tadeusza Wrony – J. Z-D.] wynika, że nie było żadnych gotowych wzorów, żadnych rozwiązań czy też projektów statutów. Można powiedzieć, że Wrona był zainspirowany ideą młodzieżowych przedstawicielstw na poziomie samorządu terytorialnego, za sprawą wyjazdu stażowego do Francji, gdzie takie instytucje już wtedy działały”<sup>64</sup>. Pod koniec lat 90. młodzieżowe rady powstały już w kilkudziesięciu gminach oraz niektórych powiatach, tak więc potrzeba było ustawowego uregulowania tej kwestii, szczególnie, że w świetle przytoczonego już wyroku NSA orzecznictwo uznało, iż gmina nie ma kompetencji do powoływania młodzieżowych organów konsultacyjnych<sup>65</sup>.

Tak oto w skrócie przedstawiała się sytuacja, która spowodowała wprowadzenie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>66</sup>, w której szczególnie ważną rolę odegrało wprowadzenie art. 5b w ustawie o samorządzie gminnym w brzmieniu: „1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży.  
2. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny.  
3. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania”.

<sup>63</sup> Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku, <https://bip.czestochowa.pl/arttykul/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta-czestochowy> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>64</sup> M. Brol, op. cit., s. 33-34.

<sup>65</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Rzeszowie z 21 maja 1997 r., SA/Rz 139/97.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 45 poz. 497.

Pomimo ustawowego uregulowania tej kwestii należy uznać, że rozwiązania przyjęte w ustawie były nadto lakoniczne, bardzo uznaniowe, a niektóre kwestie i rozwiązania w ocenie doktryny można uznać za kompletnie niezrozumiałe. Najbardziej dobitnie w tej kwestii wypowiedział się M. Stych, który stwierdził, że: „trudno założyć, iż mamy w tym przypadku do czynienia z tzw. racjonalnym prawodawcą”<sup>67</sup>. Art. 5b ust. 1 u.s.g. dodał do zadań gminy działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej – regulacja ta ma więc charakter kierunkowy. Rozwinięcie jej nastąpiło kolejno w ust. 2 i 3 przywołanego artykułu. W ust. 2 ustawodawca użył dość nieprecyzyjnego oraz ogólnego wyrażenia stanowiącego klauzulę generalną – „Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na...”. Ustawodawca nie definiuje tego pojęcia, lecz w świetle *ratio legis* przepisu interpretować należy je jak najszerzej. Zainteresowane środowiska to m.in. mieszkańcy gminy, organizacje społeczne czy rada pedagogiczna konkretnej szkoły. Bez wątpienia w skład tego terminu wchodzi także sama młodzież, reprezentowana przez określonych przedstawicieli lub po prostu zrzeszona w konkretnej organizacji (np. samorządzie uczniowskim, klubie sportowym czy turystycznym). W piśmiennictwie zaliczono do kategorii „zainteresowanych środowisk” również organy gminy, zarówno te stanowiące, jak i wykonawcze<sup>68</sup>. W doktrynie panuje jednak spór związany z możliwością zainicjowania utworzenia MRG przez organy gminy. Za uznaniem tej koncepcji opowiadają się chociażby T. Moll oraz D. Ziółkowski<sup>69</sup>, natomiast tacy autorzy jak M. Stych czy R. Mędrzycki<sup>70</sup> uznają, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe, aby inicjatywa o utworzeniu rady młodzieżowej była podjęta przez samych radnych czy wójta gminy.

Spór dotyczy również samej decyzji rady gminy. W końcu przepisy jasno formułują fakultatywność wyrażenia zgody na powołanie młodzieżowej rady gminy. Jednakże ma ona dość pozorny charakter,

<sup>67</sup> M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, PPP 2016, nr 7-8, s. 182.

<sup>68</sup> D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b, teza 8.

<sup>69</sup> Zob. T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, art. 5(b); D. Ziółkowski, op. cit.

<sup>70</sup> Zob. M. Stych, op. cit., s. 180-190 i R. Mędrzycki, *Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego*, Kw. Pr. Pub. 2015, nr 1, s. 67-80.

gdyż jak słusznie wskazał M. Stych: „biorąc pod uwagę regulacje art. 5b ust. 2 i art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. niewyrażenie zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy będzie przykładem naruszenia idei samorządności i zaprzeczeniem partycypacji wspólnoty (młodzieży) w sprawowaniu władzy”<sup>71</sup>.

Powołując do życia MRG, rada gminy nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Konsekwencją takiej redakcji przepisu są kontrowersje co do zakresu spraw, jakie mogą być (powinny być) uregulowane w statucie. Warto jednak pochylić się nad problematyką samego „umiejscowienia” statutu młodzieżowej rady jako samodzielnej uchwały rady gminy lub jako załącznika do uchwały rady gminy o powołaniu MRG.

Przede wszystkim należy zaznaczyć za G. Wierczyńskim, że: „po-czątkowo po wejściu w życie ZTP niektóre z sądów administracyjnych uznały, że naruszenie wynikającego z tego przepisu zakazu przenoszenia do załączników tych elementów treści aktu normatywnego, które mają klasyczną postać zdań oznaczonych takimi jednostkami redakcyjnymi, jak paragrafy, jest istotnym naruszeniem prawa, które powoduje nieważność danego aktu normatywnego”<sup>72</sup>. Jednakże spór w tej kwestii wyjaśniły dwa orzeczenia NSA, który stwierdził, że: „z przepisu art. 41 u.s.g. nie wynika, jak ma wyglądać systematyka wewnętrzna takiej uchwały. W szczególności przepis ten nie zakazuje aby uchwała zawierała załączniki – stanowiące jej integralną część”<sup>73</sup> oraz fakt, że załącznik do uchwały ma taką samą wagę jak uchwała, „nie ma bowiem oparcia w obowiązujących przepisach stwierdzenie, że załącznik do uchwały, wydanej na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawie, nie ma charakteru normatywnego, a tym samym, że zamieszczenie statutu województwa w załączniku do uchwały w sprawie przyjęcia statutu stanowi istotne naruszenie prawa i pozbawia ten akt rangi obowiązującego przepisu prawa miejscowego”<sup>74</sup>. Zatem od tamtej

<sup>71</sup> M. Stych, op. cit., s. 180-190.

<sup>72</sup> G. Wierczyński, [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik nr 1 § 29, pkt 9.

<sup>73</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 stycznia 2005 r., OSK 1007/04, LEX nr 837308.

<sup>74</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2005 r., OSK 1356/04, LEX nr 176132.

pory ustalił się pogląd orzeczniczy, zgodnie z którym umieszczenie „części artykułowanej” w załączniku do aktu normatywnego stanowi naruszenie § 29 ZTP, ale jest to nieistotne naruszenie prawa, które nie prowadzi do uznania danego aktu za nieważny<sup>75</sup>.

Przenosząc te rozważania na grunt statutu młodzieżowej rady, należy zaznaczyć, że statut powinien być samodzielną uchwałą rady gminy, jednakże umieszczenie go w formie załącznika do uchwały o powołaniu MRG nie spowoduje uznania takiego aktu za nieważny – będzie to natomiast uznane za nieistotne naruszenie prawa, dlatego sugeruje się, aby statut MR nie miał charakteru załącznika, a uchwały organu uchwałodawczego JST.

Częstą praktyką jest dołączanie kolejnych załączników do samego statutu, określających np. ordynację wyborczą do MRG. Z formalnego punktu widzenia mamy wtedy do czynienia z załącznikami do załącznika. Według D. Ziółkowskiego nie jest to działanie nieprawidłowe<sup>76</sup>, jednakże nie sposób zaaprobować takie działanie szczególnie w świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 5 lipca 2005 r., który uznał, że wprowadzanie załączników do załącznika do uchwały utrudnia „rozumienie i stosowanie takiego uregulowania, utrudnia kontrolowanie prawidłowości tej działalności prawodawczej, stwarza niepotrzebne ryzyko wewnętrznego nieuporządkowania przepisów danego aktu”<sup>77</sup>. Należy zatem jasno postulować, aby nie wprowadzano ordynacji wyborczych do młodzieżowej rady jako załącznika do statutu młodzieżowej rady, gdyż takie działania jeszcze bardziej utrudniają powoływanie przepisów, sporządzanie tekstów jednolitych i nadawanie poprawnej struktury dokumentom elektronicznym<sup>78</sup>.

Warto też zauważyć, że w doktrynie ustabilizował się pogląd, że: „upoważnienie, zawarte w art. 5b u.s.g., do nadawania statutu określającego tryb wyboru członków młodzieżowej rady gminy oraz

<sup>75</sup> Za: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 2 września 2008 r., II SA/Bd 451/08, LEX nr 515287; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 lipca 2008 r., II SA/Go 344/08, LEX nr 519104 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 marca 2008 r., III SA/Lu 47/08, LEX nr 506951.

<sup>76</sup> D. Ziółkowski, op. cit., teza 11.

<sup>77</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 5 lipca 2005 r., III SA/Kr 393/05, LEX nr 879364.

<sup>78</sup> G. Wierczyński, op. cit., pkt 6.

ustanawiania zasad jej działania, jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Wydany akt adresowany jest do obywateli i dotyczy ich praw oraz obowiązków. Uchwała ma charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gmin. Akt ten ma cechy ogólności i abstrakcyjności, które pozwalają uznać dany akt za normatywny i powszechnie obowiązujący, jest więc aktem prawa miejscowego<sup>79</sup>.

Ponadto w zakresie samej kompetencji względem statutu – ustawowa norma zobowiązuje radę gminy do określenia w nim zasad działania młodzieżowej rady, a zatem nie pozwala na pozostawianie określonego zakresu spraw dotyczącego zasad jej działania do pozastatutowego dookreślenia. Oznacza to, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu zadań organu wewnętrznego młodzieżowej rady gminy. Powodowałoby to bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący gminy i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałby, jakie (poza wymienionymi w uchwale) zadania ma prezydium<sup>80</sup>. Ponadto w statucie powinny znajdować się postanowienia, które normują zasady współdziałania rady młodzieżowej gminy z organami gminy, a w szczególności z radą gminy<sup>81</sup>.

Na sam koniec warto wspomnieć, że dotychczasowa regulacja okazała się finalnie niewystarczająca z jeszcze jednej ważnej przyczyny – wprowadzenia instytucji gminnych rad seniorów w 2013 roku<sup>82</sup>. Różnica w zadaniach, ustawowym uregulowaniu mająca się nijak do praktyki, w której młodzieżowa rada gminy i gminna rada seniorów stanowią prawie lub całkowicie podobne organy (oczywiście poza oczywistym kryterium wieku) została skrytykowana w doktrynie, wśród praktyków i samorządowców. W związku z tym podejmowano szereg prac legislacyjnych, które docelowo miały zmienić stan rzeczy,

---

<sup>79</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 19.01.2010 r., NK.II. PK1.0911-1/10, Dolno 2010, nr 14, poz. 218.

<sup>80</sup> M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, PPP 2018, nr 3, s. 81-92.

<sup>81</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 marca 2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

<sup>82</sup> Dz. U. 2013 r. poz. 1318.



ale do 2021 roku nie doszło do żadnej finalizacji<sup>83</sup>. Tym niemniej warto wskazać, że mimo wszystko w ciągu tych 20 lat panowało przekonanie, że nowelizacja art. 5b u.s.g. wyłącznie w celu zlikwidowania różnic między MRG i GRS nie byłaby dobrym rozwiązaniem. Jako jedyny pozytyw takiego rozwiązania wskazywano uzyskanie pewnej spójności systemowej, zapewniającej większe zrozumienie tematyki przez osoby z nią niezaznajomione<sup>84</sup>.

Ten pogląd utrzymał również ustawodawca, nowelizując anachroniczne przepisy art. 5b u.s.g oraz wprowadzając takie same uregulowania w każdej z ustaw samorządowych. Szczegółowa analiza reformy zostanie przedstawiona w osobnym rozdziale, natomiast w tym miejscu warto wskazać na pewien paradoks. Otóż w latach 2013-2021 zdecydowanie bardziej precyzyjnie uregulowano kwestię powoływania gminnych rad seniorów. Teraz sytuacja się odwraca i to zdecydowanie na korzyść młodzieżowych rad<sup>85</sup>. Warto jednak wziąć pod uwagę, że odrębne uregulowanie dwóch bliźniaczych organów konsultacyjno-doradczo-inicjatywnych nie jest dobrą praktyką, a nawet można zastanowić się, czy w tym przypadkuznowu nie mamy do czynienia z brakiem „racjonalnego prawodawcy”. Ponadto taka różnica może wywoływać niezrozumienie wśród adresatów danej reformy, zarówno młodzieży (jak to miało miejsce dotychczas), seniorów, jak i samorządowców. Jedynym aspektem łagodzącym te różnice była dotychczas praktyka, gdzie sfery działalności MRG i GRS nie były jakoś bardzo odstające od siebie. Pytanie tylko, czy obecny stan prawny nie doprowadzi do dużego zróżnicowania zadań młodzieżowych oraz gminnych rad seniorów. W takim wypadku wypadłby przywołany aspekt praktyczny, co finalnie doprowadziłoby do niezrozumiałej nierówności względem dwóch takich samych samorządowych organów konsultacyjnych.

<sup>83</sup> Sejm VI kadencji, druk nr 2112, Uchwała Senatu RP z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym.

<sup>84</sup> P. Bącal, *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza*, [w:] K. Łukomiak (red.), *Prawo w Polsce 2000-2020*, Łódź 2020, s. 1057.

<sup>85</sup> Zob. 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).



### 2.3. Młodzieżowe Rady Powiatów

Wraz z rozwojem samorządności młodzieżowej na szczeblu gmin również niektóre powiaty zdecydowały się na podjęcie kroków celem utworzenia młodzieżowych rad powiatowych. Do 2001 roku żaden organ nie miał literalnej kompetencji przyznanej przez ustawy samorządowe do utworzenia takich organów konsultacyjnych jak młodzieżowe rady. Było to możliwe co najwyżej w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach<sup>86</sup>. Przez to, co do zasady, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogły tworzyć swoich „młodzieżowych odpowiedników”<sup>87</sup>. Orzeczenie to jednak zostało szybko zdezaktualizowane przez domniemanie właściwości gmin. Tym niemniej należy uznać, że JST miały bardzo utrudnione zadanie w tym zakresie, a w przypadku samych powiatów wyrok NSA wykreował pewien standard orzecznictwa. Po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w 2001 roku kompetencje tworzenia MR przyznano wyłącznie gminom<sup>88</sup>, przez co zdecydowanie zarówno w interpretacji językowej, jak i celowościowej nie przyznano tej kompetencji powiatom oraz województwom, uniemożliwiając im tworzenie młodzieżowych doradczych organów kolegialnych.

Takie rozwiązanie zostało przeprowadzone w ocenie autorów niesłusznie, ponieważ odebrano tym samym możliwość wpływu młodzieży na decydentów w zakresie zadań powiatu, a pamiętajmy, że do ich zakresu należy chociażby edukacja publiczna, ochrona środowiska i przyrody, kultura czy promocja samego powiatu<sup>89</sup>.

Tym niemniej pomimo braku ustawowej możliwości partycypacji młodzieży w działalności samorządu powiatowego niektóre organy władzy powiatu i tak zdecydowały się na powołanie (czasami z sukcesem) młodzieżowych i kolegialnych organów konsultacyjnych, jakimi są młodzieżowe rady.

---

<sup>86</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Rzeszowie z 21 maja 1997 roku, sygn. akt SA/Rz 139/97.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa 2011, komentarz do art. 5b, Nb 10.

<sup>89</sup> Art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).

Pierwsze młodzieżowe rady powiatu powstały w 1999 roku. Były to Powiatowa Rada Młodzieży Powiatu Międzychodzkiego<sup>90</sup> oraz Młodzieżowa Rada Powiatu Myślenickiego<sup>91</sup>. W pierwszym przypadku MRP działała przez 17 lat, natomiast w Myślenicach zrezygnowano z funkcjonowania MRP właśnie z powodu nowelizacji u.s.g. (wygaszenie działalności nastąpiło w 2004 roku). Obecnie najdłużej działającą Młodzieżową Radą Powiatu w Polsce jest Młodzieżowa Rada Powiatu Iławskiego (działa od 2001 roku)<sup>92</sup>.

Młodzieżowe rady powiatów są tworzone na dwa sposoby: poprzez uchwały rad powiatów albo zarządzenia starosty powiatu. Co do zasady w przypadku zarządzeń młodzieżowa rada powiatu staje się młodzieżowym zespołem doradczym przy organie wykonawczym powiatu. Problematyka młodzieżowych zespołów doradczych jest nakreślona w ostatnim podrozdziale. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie: czy jakkolwiek organ powiatu jest kompetentny do podjęcia decyzji o utworzeniu młodzieżowej rady i który organ powinien to zrobić?

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest negatywna – do 2001 roku nie istniały żadne przepisy w tym zakresie. Tymczasem po 2001 roku wprowadzono wyłączną kompetencję gminy w zakresie upowszechniania idei samorządowej poprzez dodanie art. 5b do u.s.g.

Natomiast zakładając, że w niektórych powiatach i tak dochodziło z sukcesem do uchwalenia regulacji w zakresie powołania MRP (wojewodowie nie skarżyli takowych uchwał), to na gruncie przepisów u.s.p. nie wprowadzono zasady domniemania kompetencji na rzecz któregokolwiek z organów. Co więcej, analiza regulacji zawartych w tym akcie prawnym prowadzi do wniosku, że zawiera on niczym nieuzasadnioną lukę prawną w tym przedmiocie<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Uchwała nr 17/32/99 Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z dnia 7 października 1999 r.

<sup>91</sup> Informację taką uzyskano w ramach odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej, jednakże nie istnieje żadna decyzja administracyjna w przedmiocie powołania czy nadania statutu młodzieżowej radzie.

<sup>92</sup> Jednakże od marca 2020 roku (rozpoczęcia pandemii) MRP Iławskiego nie podejmuje żadnych działań. Tym niemniej formalnie kadencja rady trwa dwa lata i kończy się w 2021 roku.

<sup>93</sup> A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, ST 2012, nr 12, s. 6-14.

Co do uchwał rad powiatów za podstawę prawną dającą możliwość powołania tworu, jakim jest młodzieżowa rada, uznaje się art. 32 ust. 1 u.s.p. w brzmieniu: „Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa” lub art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym o treści: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej”. Wczytując się więc w treść konkretnych, przytoczonych przepisów, widać, że nijak mają się one do utworzenia młodzieżowego organu doradczego. Wytłumaczeniem nie są również zadania młodzieżowej rady, które często odnoszą się do celów i działań edukacyjnych, które są związane z zadaniem publicznym w zakresie edukacji publicznej, gdyż zarówno w doktrynie, jak i przepisach nie wyprowadza się utworzenia młodzieżowych rad jako zadania powiatu w dziedzinie oświaty<sup>94</sup>. Z kolei art. 32 ust. 1 u.s.p. jest przepisem o charakterze czysto technicznym i kompetencyjnym. Dlatego należy uznać, że między 1998 a 2021 rokiem młodzieżowych rad powiatu nie dało się powołać przy jednoczesnym zachowaniu zasady legalizmu.

Ze względu na wymienione powody niejednokrotnie organ nadzoru (wojewoda) uchylał uchwały czy zarządzenia wydane na szczeblu powiatowym<sup>95</sup>. Jednakże w niektórych przypadkach młodzieżowe rady powiatów zaczęły funkcjonować, uchwały powołujące je nie zostały uchylone, a młodzieżowa samorządność na szczeblu powiatowym egzystowała. Obecnie w Polsce działa ok. 10-15 młodzieżowych rad powiatów (więcej o tym w rozdziale poświęconym badaniom).

## 2.4. Młodzieżowe Rady Województw (Młodzieżowe Sejmiki Województw)

Idea młodzieżowych sejmików jest dosyć podobna do idei młodzieżowych rad powiatów. W obu przypadkach ustawodawca pominął te jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach dot. młodzieżowych rad w 2001 roku i do 2021 roku formalnie nie istniała żadna podstawa

<sup>94</sup> P. Drembkowski, [w:] idem (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 4, Nb 6.

<sup>95</sup> Taka sytuacja miała miejsce chociażby w przypadku powiatu ślubickiego.

prawna regulująca tworzenie młodzieżowych organów konsultacyjnych. W obu przypadkach sposób powoływania młodzieżowej rady/młodzieżowego sejmiku był dwójaki – albo uchwałą organu uchwałodawczego i stosownym zarządzeniem starosty powiatu, albo wyłącznie zarządzeniem starosty powiatu czy marszałka województwa.

Tym niemniej również w przypadku województw na tym szczeblu powoływane są młodzieżowe sejmiki i patrząc na skalę oraz statystykę, istnieje procentowo najwięcej młodzieżowych organów na poziomie wojewódzkim – na 16 województw aż w 10 istniała lub nadal istnieje młodzieżowa rada województwa<sup>96</sup>. Jedenastym województwem nieujęty w niniejszej statystyce jest województwo lubuskie. Ta jednostka samorządu terytorialnego stanowi o tyle ciekawy przypadek, że w latach 2014-2019 organizowane były dla uczniów i uczennic szkół ponadpodstawowych corocznie sejmiki młodzieżowe jako wydarzenie jednodniowe pod nazwą Lubuski Sejmik Młodzieżowy, podczas którego młodzieżowi radni debatowali nad określonym tematem przewodnim. Wydarzenie to było więc wzorowane na Sejmie Dzieci i Młodzieży<sup>97</sup>. Dwunastym województwem, którego również nie ująłem, było województwo wielkopolskie, gdzie od roku 2016 organizowane było wydarzenie wzorowane na Sejmie Dzieci i Młodzieży – Sejmik Młodzieży Województwa Wielkopolskiego<sup>98</sup>. Z kolei w województwie lubelskim funkcjonował przez pewien czas Parlament Dzieci i Młodzieży, który był inicjatywą tamtejszego Kuratorium Oświaty<sup>99</sup>. Zatem można uznać, że tylko w trzech województwach nie próbowano organizować pewnych form partycypacji młodzieży w działalność na szczeblu województwa: małopolskim, warmińsko-mazurskim oraz kujawsko-pomorskim.

Wracając jednak do młodzieżowych rad, które stanowiły organy konsultacyjne. Jak już wspomniano, powoływano je na dwa sposoby – uchwałą sejmiku województwa oraz powiązaniem z nią zarządze-

<sup>96</sup> Badanie własne.

<sup>97</sup> Informacja uzyskana w ramach odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz <https://www.zachod.pl/147640/vi-lubuski-sejmik-mlodziezowy/> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>98</sup> Informacja uzyskana w ramach odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

<sup>99</sup> Informacja własna oraz <https://www.kuratorium.lublin.pl/?akc=akt&op=szcz&id=2440> (dostęp: 8.08.2021).

niem marszałka województwa (zdecydowanie częściowej) albo samym zarządzeniem marszałka województwa (jak to miało miejsce m.in. w województwie opolskim)<sup>100</sup>.

Podstawą prawną tych działań były art. 11 ust. 2 pkt 4 i 9 oraz art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Art. 43 ust. 1 u.s.w.<sup>101</sup> dotyczy pozycji marszałka województwa oraz jego zadaniom, w których skład wchodzi m.in. wykonywanie zadań przewidzianych w odrębnych przepisach i uchwałach sejmiku. Należy jednak zwrócić uwagę, że z tego przepisu w żaden sposób nie wynika kompetencja marszałka w gestii powoływania organu doradczego. Co więcej, jak podkreśla A. Marekvia: „komentowany przepis ogranicza możliwości kierowania przez marszałka bieżącymi sprawami jedynie do spraw niewielkiej doniosłości. W zakresie pozostałych spraw właściwe będą organy województwa, tj. zarząd i sejmik, zgodnie z zakresem ich działania”<sup>102</sup>. Dlatego więc powstaje pytanie o zasadność takiego zarządzenia, które nie jest podparte uchwałą sejmiku czy innej stosownej w temacie powstania młodzieżowej rady uchwale zarządu sejmiku. Tym niemniej należy uznać, że sam marszałek swoim własnym zarządzeniem takowej rady stworzyć nie może.

Problem pojawia się również w przypadku art. 11 ust. 2 pkt 4 u.s.w.<sup>103</sup> oraz art. 11 ust. 2 pkt 9 u.s.w.<sup>104</sup>. Jak podkreśla doktryna: „Zadania samorządu województwa to przede wszystkim kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Do podstawowych zadań ustawodawca zaliczył także określanie strategii i prowadzenie polityki rozwoju województwa; zakres tej polityki został określony w komentowanym przepisie

<sup>100</sup> Zarządzenie Marszałka nr 16/2017 Województwa Opolskiego z dnia 2 lutego 2017 r.

<sup>101</sup> „Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz”.

<sup>102</sup> A. Marekvia, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 43.

<sup>103</sup> „Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli”.

<sup>104</sup> „Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”.

i można go podzielić na trzy sfery: sferę tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego, sferę rozwoju cywilizacyjnego oraz sferę kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego<sup>105</sup>. Tymczasem idea młodzieżowych rad nie mieści się w żadnej z tych sfer ani zadań wynikających z wymienienia ich *expressis verbis* w u.s.w.

Dosyć ciekawy i wyróżniający na tle pozostałości sposób powstania młodzieżowego sejmiku województwa miał miejsce w województwie łódzkim, gdzie sejmik uznał petycję dotyczącą powołania młodzieżowego sejmiku za zasadną<sup>106</sup> na podstawie art. 18 pkt 20 oraz art. 30a ust 1 i 3 u.s.w. Tym niemniej nawet bez przytoczenia poszczególnych przepisów należy uznać, że sejmik nie miał kompetencji do uznawania takiej petycji, ponieważ sprawa ta nie była zastrzeżona ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa. Nie przeszkodziło to jednak radnym powołać się na przepis, który określa właśnie tę zasadę (art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa).

Czy jakkolwiek organ województwa jest kompetentny do podjęcia decyzji o utworzeniu młodzieżowej rady i który organ powinien to zrobić? Odpowiedź na pierwsze pytanie jest oczywiście negatywna – do roku 2001 nie istniały żadne przepisy w tym przedmiocie, a po tym roku przyznano wyłączną kompetencję gminie w tym zakresie. Natomiast zakładając, że w niektórych województwach i tak dochodziło z sukcesem do uchwalenia regulacji w zakresie powołania MRW, to na gruncie przepisów u.s.w. przyjęto zasadę domniemania właściwości organu wykonawczego<sup>107</sup>.

Co ciekawe, w żadnym przypadku wojewoda nie uchylał przedmiotowych uchwał czy zarządzeń w przedmiocie powołania młodzieżowego sejmiku. Nie sposób nie zauważyć kompletnego braku zasadności tych decyzji, wszakże młodzieżowe rady województw bardzo często powoływano bez odpowiedniej podstawy prawnej. W paru sytuacjach nie jest to jednak zbyt klarowne – kilka młodzieżowych sejmików zostało powołanych jako projekty edukacyjne, które zostały oddane pod skrzydła organizacji pozarządowych (np. Młodzieżowy Sejmik Wojewódz-

---

<sup>105</sup> R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 11.

<sup>106</sup> Uchwała nr IV/63/19 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 lutego 2019 r.

<sup>107</sup> Art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

stwa Mazowieckiego), które mogą działać w zakresie przewidzianym przez art. 11 ust. 2 pkt 4 i 9. Jednakże przekazywanie uprawnień takim organom, np. opiniowania projektów uchwał sejmiku województwa w sprawach dot. młodzieży, może budzić uzasadnione wątpliwości.

## 2.5. Młodzieżowe Rady Dzielnic m.st. Warszawy

Ze względu na specyficzny ustrój m.st. Warszawy, w tym obowiązek ustanowienia jednostek pomocniczych, jakimi są dzielnice<sup>108</sup>, w stolicy powoływane do życia są również młodzieżowe rady dzielnic. W 2019 roku formalnie powołano osiemnastą młodzieżową radę dzielnicy (Wawer), tym samym ustanawiając podmiot reprezentujący młodzież we wszystkich dzielnicach<sup>109</sup>. Za działalność młodzieżowej rady dzielnicy odpowiada właściwa dzielnica. Z aspektu czysto prawnego młodzieżowa rada jednostki pomocniczej (dzielnicy) może powstać na podstawie statutu nadanego danej dzielnicy przez Radę m.st. Warszawy poprzez określenie kompetencji oraz zasad i trybu funkcjonowania jej organów<sup>110</sup>, jednakże część badaczy wskazuje na wątpliwości związane z możliwością powołania młodzieżowych rad dzielnic ze względu na brak uprawnień jednostek pomocniczych do takich działań<sup>111</sup>. Natomiast z całą pewnością podstawą prawną do takich działań nie może być art. 5b u.s.g., który odnosi się do gmin, czy art. 11 ust. 2 pkt 7 Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>112</sup>, gdyż dzielnica występuje w ramach podmiotowości m.st. Warszawy [gminy mającej status miasta na prawach powiatu – J.Z.D.], przez co „podejmowanie we własnym zakresie działań” przez dzielnice nie nosi przymiotu jej samodzielności<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Wynika to z art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2018 poz. 1817).

<sup>109</sup> Informacja uzyskana w ramach odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

<sup>110</sup> Art. 5 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

<sup>111</sup> Zob. P. Bącał, op. cit., s. 1052-1053.

<sup>112</sup> „Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne, a w szczególności podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy”.

<sup>113</sup> M. Augustyniak, *4 odrębności warszawskie*, [w:] *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

Warto jeszcze nadmienić, że pierwsza młodzieżowa rada w Warszawie powstała w 2006 w dzielnicy Śródmieście. Dodatkowo, co ważne, w żadnym z 18 przypadków powołania MRD żaden organ nadzoru nie stwierdził jakiegokolwiek nieprawidłowości (w tym również związanej z brakiem lub niewłaściwą podstawą prawną do wykonania tej czynności).

## **2.6. Inne metody partycypacji młodzieży w działalność samorządu terytorialnego**

Oprócz wyrazu krzewienia samorządności wśród młodych mieszkańców gminy, jakim jest normatywna możliwość utworzenia tzw. młodzieżowej rady gminy<sup>114</sup> oraz dotychczas funkcjonujących na podstawie dość wątpliwej podstawy prawnej młodzieżowych rad powiatów i młodzieżowych sejmików wojewódzkich, istnieją również inne możliwości partycypacji młodzieży w działalność danej jednostki samorządu terytorialnego. Przez ponad 30 lat praktyki w wielu gminach, powiatach oraz województwach wykształciły się inne, dosyć specyficzne formy aktywizacji młodzieży, o których warto wspomnieć ze względu na twórcze i elastyczne podejście włodarzy do zadania gminy, jakim jest działanie na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Tym niemniej na samym początku warto zaznaczyć, że niektóre z niżej wymienionych pomysłów okazały się niezgodne z prawem powszechnie obowiązującym (pomysł asystentów społecznych radnych). Jednakże warto wspomnieć też o pomysłach dobrych, które nie stoją w sprzeczności z ustawami (Młodzieżowy Budżet Obywatelski).

Pomysł asystentów społecznych radnych mógł zostać zaczerpnięty z koncepcji funkcjonowania asystentów społecznych posłów na Sejm RP. Za podstawę regulacji w przypadku samorządów uznawano art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>115</sup>. Jak często pisano w uzasadnieniach: „współpraca asystenta z radnymi z jednej strony ma walor

---

<sup>114</sup> Art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

<sup>115</sup> Sam pomysł utworzenia funkcji asystenta społecznego radnego pojawiał się wyłącznie na kanwie uchwał rad gmin.



edukacyjny, przyczyniając się do budowy społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej zaś będzie wpływała na efektywniejsze wypełnianie przez radnego jego mandatu”<sup>116</sup>. Wskazywano również na związek funkcji asystenta społecznego z art. 3 u.s.g. – samodzielności gminy w stanowieniu własnego ustroju w sensie organizacyjnym<sup>117</sup>.

Tym niemniej w świetle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>118</sup> przepisy umożliwiające radnym powołanie asystenta społecznego są niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym. Jak wskazano w orzecznictwie: „w związku z regulacją art. 5b u.s.g. brak jest w przepisach obowiązującego prawa podstaw do tworzenia «funkcji» społecznego współpracownika czy asystenta społecznego radnego oraz określania zasad jego działania. Co oczywiste, w te kompetencje ustawodawca nie wyposażył radnych. Tym samym niedopuszczalne jest, aby rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego dawała możliwość „uczestniczenia” współpracownika w pracach radnego związanych z wykonywaniem mandatu”<sup>119</sup>. Ponadto zauważa się, że „ustanowienie funkcji asystenta radnego stwarza wrażenie, że asystent działa w ramach zinstytucjonalizowanego organu stanowiącego gminy, a przedmiotowa pozorność nie jest nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym”<sup>120</sup>.

Co jednak ważne, orzecznictwo nie zamyka tematu na stwierdzeniu, że nie ma możliwości innego instytucjonalnego partycypowania w działalności danej jednostki samorządu terytorialnego, jednocześnie rozszerzając tę kwestię również na powiaty oraz województwa. Zagadnienie to szczegółowo omawia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 23 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 536/11<sup>121</sup>. Ciekawy

---

<sup>116</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11.

<sup>117</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>118</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 czerwca 2011 r., IV SA/Gl 492/11.

<sup>119</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11.

<sup>120</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 czerwca 2011 r., IV SA/Gl 492/11.

<sup>121</sup> „W ocenie Sądu orzekającego funkcję społecznych współpracowników czy społecznych asystentów radnych można w praktyce z powodzeniem zastąpić

jest fakt, że już w 2007 roku na pomysł utworzenia funkcji asystentów społecznych radnych wpadła Rada Miasta Łodzi. W tamtym przypadku ówczesny wojewoda łódzki nie dopatrywał się znamion niezgodności z prawem powszechnie obowiązującym, a sama instytucja asystenta społecznego radnego funkcjonuje do dzisiaj<sup>122</sup>.

Innym sposobem „pozaustawowej partycypacji” jest stworzenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego „młodzieżowego zespołu doradczego”. Są one zazwyczaj powoływane na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>123</sup>. W przypadku powiatów i województwa bardzo często trybem zarządzenia stosownego organu (starosty albo marszałka) powołuje się młodzieżowe rady powiatu czy województwa. Podstawa prawna (jak wielokrotnie wspomniano, dosyć niepewna) dla takich zarządzeń to zazwyczaj art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>124</sup> oraz art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa<sup>125</sup>.

Ciekawe w tym ujęciu może być Zarządzenie Prezydenta Miasta Zawiercie, który oprócz młodzieżowej rady wprowadził dość ciekawą funkcję, jaką jest Młodzieżowy Zastępca Prezydenta Miasta Zawiercie<sup>126</sup>. Należy jednak przy tym pamiętać, że w ustawach samorządowych nie ma nigdzie jasno wskazanej możliwości powoływania takowych organów, zatem w przypadku kontroli sądu w stosunku do uchwał organów gminy ograniczy się ona do badania ich legalności.

---

instytucją wolontariatu bez konieczności dokonywania stosownych zapisów w tej materii w statucie gminy”.

W świetle art. 42 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), wolontariusze mogą również wykonywać świadczenia na rzecz organów administracji publicznej.

Oznacza to, że na rzecz organów gminy mogłyby na przykład działać wolontariusze propagujący wśród mieszkańców idee samorządowe, bez ich bezpośredniego powiązania z radnymi, co jak już wskazano uzasadnia określone wątpliwości”.

<sup>122</sup> Uchwała Nr XXII/465/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 grudnia 2007 r.

<sup>123</sup> „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”.

<sup>124</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.)

<sup>125</sup> „Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz”.

<sup>126</sup> Zarządzenie nr 1/2018 Prezydenta Miasta Zawiercie z dnia 21 listopada 2018 roku.

Na samym końcu warto wspomnieć o inicjatywie, jaką jest Młodzieżowy Budżet Obywatelski. Przyjmuje on różne koncepcje, jednakże można wyodrębnić dwie główne reguły. W pierwszym przypadku jest to kwota wyodrębniona z Budżetu Obywatelskiego, która ma przypaść na cele czy inwestycje służące młodzieży lub zgłoszone przez młodzież (bardzo często niepełnoletnią). Taki model występuje np. w Łomży<sup>127</sup>. Drugi przypadek obejmuje MBO jako formę konsultacji społecznych w sprawie przeznaczenia części wydatków z ogólnego budżetu gminy na wskazane propozycje zadań o charakterze lokalnym, które mieszczą się w kompetencji gminy. Ten model funkcjonuje np. w Malborku<sup>128</sup>. Młodzieżowy Budżet Obywatelski jest coraz popularniejszą formą partycypacji młodzieży w rozwój i działalność lokalnej społeczności poprzez zgłaszanie pomysłów czy projektów mających służyć głównie młodzieży, ale również całej społeczności lokalnej. Zazwyczaj występuje w gminach, dotychczas nie spotkano się z jakąkolwiek formą Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego w powiatach czy województwach<sup>129</sup>. Jak do tej pory tematem tym nie zajmowało się orzecznictwo sądów administracyjnych, a uchwały w tym zakresie nie były kwestionowane pod kątem zgodności z prawem. Zdarzały się jednak przypadki uchylecia uchwały przez Regionalne Izby Obrachunkowe, które zwracały uwagę m.in. na brak uprawnienia do ograniczania prawa mieszkańca do zgłaszania i wyboru projektu zadania w ramach budżetu obywatelskiego w zależności od wieku mieszkańca i przedmiotu projektu zadania oraz na fakt, że z art. 5a ust. 3 i ust. 6 u.s.g wynika, iż budżet obywatelski jest jednym budżetem oraz że środki wydatkowane w ramach tego budżetu mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Uchwała Nr 383/XXXVII/21 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28 kwietnia 2021 roku.

<sup>128</sup> Uchwała nr XXX/303/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 30 marca 2017 roku.

<sup>129</sup> Jest to prawdopodobnie spowodowane brakiem tożsamyh regulacji w kwestii ogólnej możliwości ustanawiania budżetu obywatelskiego.

<sup>130</sup> Uchwała Nr 10.166.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 8 maja 2019 roku.



## Rozdział III

# Młodzieżowa polityka młodzieżowa w obliczu reformy

### 3.1. Wprowadzenie

1 czerwca 2021 roku Prezydent RP Andrzej Duda podpisał „nowelizację młodzieżowych rad”<sup>131</sup>, a w życie weszła 23 czerwca. Zmieniła ona stan prawny w przedmiocie czterech aktów prawnych:

- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>132</sup>.

Należy przyznać, że jest to przełomowe wydarzenie dla osób zaangażowanych w politykę młodzieżową, ale również w ogólnym ujęciu dla młodzieży. Po wielu latach podejmowanych działań i inicjatyw przez młodzieżowe organizacje politycy podjęli się nowelizacji prawa. Jednakże moment, w którym doszło do tej zmiany, poza tym, że był długo wyczekiwany przez młodzieżowych działaczy, to nastąpił za późno.

### 3.2. Przyczyny potrzeby dokonania zmian prawnych

Temat zmian w prawie dotyczących funkcjonowania młodzieżowych rad był obecny w tym środowisku już od wielu lat. Nie tylko młodzieżowi radni zwracali uwagę na to, że przepisy z 2001 roku wymagają poszerzenia, a także wprowadzenia regulacji dotyczących działania młodzieżowych rad na poziomie powiatu i województwa, ale również organizacje pozarządowe. Polska Rada Organizacji Młodzieżowych przeprowadziła szereg spotkań i warsztatów w ramach projektu „Start 5b”. Także podczas organizowanych licznie kongresów młodzieżowych problem ten był sygnalizowany.

---

<sup>131</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1038.

<sup>132</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.

Jednakże pomimo odbycia wielu rozmów z decydentami, zaprezentowania w styczniu 2019 roku projektu nowelizacji ustawy ówczesnemu pełnomocnikowi Rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego i przekazania go Parlamentarnemu Zespołowi ds. Wspierania Młodzieżowych Rad przy JST, to w zasadzie nie nastąpiły żadne zmiany ani kroki w jej kierunku<sup>133</sup>.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym w 2001 roku<sup>134</sup> wprowadziła art. 5b, który był efektem złożenia trzech projektów ustawodawczych dotyczących zmiany tego aktu prawnego. Przepis stanowił jedynie o inicjatywie powołania młodzieżowej rady, konsultacyjnych charakterze organu oraz o statucie nadawanym przez radę gminy, mającym regulować kwestię wyboru radnych i zasady działania. Regulacja dotycząca młodzieżowych rad miała szczątkowy charakter, a tak skromne uregulowanie tego organu w przepisach spotkało się z krytyką w piśmiennictwie<sup>135</sup> czy nawet stwierdzeniami, że „trudno założyć, iż mamy w tym przypadku do czynienia z tzw. racjonalnym prawodawcą”<sup>136</sup>. Dotychczasowy stan prawny szerzej opisano w rozdziale poprzednim.

### 3.3. Droga do nowelizacji

Gdy w 2013 roku nowelizacją do ustawy o samorządzie gminnym<sup>137</sup> zostały wprowadzone gminne rady seniorów, ujęte w znacznie szerszy sposób, niż uczyniono to w 2001 roku z młodzieżowymi radami gmin, rozpoczęła się dyskusja nad brzmieniem art. 5b. Pojawiła się ona nie

---

<sup>133</sup> Informacja na Facebooku Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych: <https://www.facebook.com/PolskaRadaOrganizacjiMlodziezowychPROM/photos/a.282942641730061/3462402633784030/?type=3&theater> (dostęp: 9.08.2021).

<sup>134</sup> Ustawa o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 11.04.2001 r. (Dz. U. 2001 Nr 45, poz. 497).

<sup>135</sup> Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018, nr 9, s. 72-81.

<sup>136</sup> Zob. M. Stych, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, PPP 2016, nr 7-8, s. 182.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 1318).

tylko wśród osób tworzących wykładnię prawa, ale również w gronie młodzieżowym. Temat ten był coraz częściej poruszany podczas młodzieżowych zjazdów, jednakże dopiero w 2017 roku pojawiły się konkretniejsze działania ze strony młodzieży<sup>138</sup>.

Grupa osób, które wchodziły w skład pierwszej kadencji Rady Dzieci i Młodzieży przy Ministrze Edukacji Narodowej, postanowiła zająć się tym tematem, co skutkowało powołaniem Stowarzyszenia na rzecz Powołania Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej<sup>139</sup>, a skutkiem działań tejże grupy był projekt ustawy<sup>140</sup>, którego celem stanowiło powołanie Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej – niezależnej, samorządnej organizacji, która miałaby stanowić oficjalną reprezentację młodzieży na szczeblu krajowym, szczególnie w kontaktach z administracją rządową. Rada miała brać stały udział w konsultacjach w procesie legislacyjnym, opiniować założenia i projekty aktów prawnych w zakresie dot. młodzieży, ale również podejmować działalność inicjatywną promującą zaangażowanie obywatelskie wśród Polek i Polaków<sup>141</sup>.

Jednakże Rada Młodzieży w założeniu nie miała być jedną komórką osób, a model działania miał się opierać na szesnastu wojewódzkich radach młodzieżowych oraz krajowym Zjeździe Rady Młodzieży, który byłby najwyższym organem. Ostatecznie projekt ten nie został sfinalizowany, choć należy zauważyć, że w ostatnim czasie zostały powołane organy młodzieżowe na szczeblu krajowym, które przynajmniej w teorii mają zapewniać reprezentację głosu osób młodych na najwyższych szczeblach władzy<sup>142</sup>.

Natomiast od 2017 roku Polska Rada Organizacji Młodzieżowych prowadziła już działania skupiające się głównie na konsultacjach

---

<sup>138</sup> Pierwszym skoordynowanym działaniem w tym zakresie był projekt „Start 5B” zorganizowany przez PROM.

<sup>139</sup> Obecnie stowarzyszenie nazywa się Stowarzyszenie Młodzieży RP.

<sup>140</sup> Projekt ustawy o Radzie Młodzieży dostępny na stronie internetowej Stowarzyszenia na rzecz Powołania Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej: <https://drive.google.com/file/d/0B4KICNusTVzld2E0QXdFNWoyZm8/view?resourcekey=0-7aRyyM3H6g-8QBjdIouEwQ> (dostęp: 25.07.2021).

<sup>141</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o Radzie Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej: <https://drive.google.com/file/d/0B4KICNusTVzIR3F2YlpQLXU3dzg/view?resourcekey=0-pkNZDvZ16IdK79EtbuOgQ> (dostęp: 24.07.2021).

<sup>142</sup> Chociażby RDzMP.

z młodzieżowymi działaczami i działaczkami, które skutkowały wspomnianym już projektem ustawy nowelizującej artykuł 5b. Jednakże ten projekt odnosił się wyłącznie do młodzieżowych rad gmin, a nie do młodzieżowych rad powiatów i województw, które już przecież śmiało funkcjonowały. Projekt zakładał m.in. rozszerzenie charakteru MRG z konsultacyjnego na konsultacyjno-doradczy, obligatoryjność powołania opiekuna, a także ciekawego przepisu odnoszącego się do prawa do „nieskrępowanego korzystania z zasobów gminy w celu realizacji swoich inicjatyw”<sup>143</sup>. W dokumencie zostało również zawarte prawo do inicjatywy uchwałodawczej, które mogłaby nadać rada gminy. Jednakże projekt ten poszerzał nie tylko regulacje art. 5b, ale też art. 5c odnoszącego się do gminnych rad seniorów, nadając im na takich samych zasadach jak w przypadku MRG inicjatywę uchwałodawczą<sup>144</sup>.

Po zaprezentowaniu tego projektu w 2019 roku decydem z Kancelarii Premiera Rady Ministrów ugrzązł on w sejmowej „zamrażarce” i pomimo wielokrotnego poruszania tego tematu w następnych miesiącach nie nastąpiły żadne zmiany. Tymczasem w środowisku młodzieżowych rad działo się coraz gorzej, nastąpił marazm, zmniejszyła się aktywność samych radnych, a także znacznego zmniejszenia się liczby tych organów. Regulacje w tej kwestii były potrzebne „na wczoraj”. Sytuację dodatkowo pogorszyła pandemia koronawirusa, która w zasadzie uniemożliwiła prowadzenie większości działań, które wykonywały funkcjonujące jeszcze rady.

W 2020 roku powstała nieformalna grupa młodzieży, skupiająca się pod nazwą Klub Demokratyczny, która po III sesji Parlamentu Młodych RP zaczęła prowadzić prace i konsultacje nad projektem ustawy. Ostatecznie projekt ten poruszał podobne zagadnienia co projekt PROM-u, zatem zbędne będzie jego omawianie, ale inicjatorzy wybrali inną drogę procedowania. Należy ponadto negatywnie ocenić

<sup>143</sup> Informacja na stronie PROM: <https://prom.info.pl/blog/projekt-nowelizacji-artyku-5b-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym/> (dostęp: 24.07.2021).

<sup>144</sup> Prawo młodzieżowych rad gmin i gminnych rad seniorów do inicjatywy uchwałodawczej, nadawanej przez radę gminy, miało być nadawane na podstawie regulacji, które również były przedmiotem projektu nowelizacji ustawy PROM-u, a konkretnie miały zostać dodany art. 41b o treści: „Rada gminy, w drodze uchwały, może nadać prawo do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej organom doradczym, w tym w szczególności organom, o których mowa w art. 5b i art. 5c niniejszej ustawy”.



kwestię, że projekt również odnosił się wyłącznie do młodzieżowych rad gmin. W sierpniu tego samego roku projekt nowelizacji ustawy został złożony w Sejmie przez grupę posłów i posłanek z Klubu Koalicja Polska-PSL-Kukiz'15<sup>145</sup>, co wyraźnie ożywiło ten temat wśród polityków i działaczy młodzieżowych. Kilka dni później do Senatu trafił projekt Stowarzyszenia Młodych Demokratów<sup>146</sup>. W opinii niektórych był on kuriozalny, ponieważ stanowił zwyczajne skopiowanie trzech, licznie krytykowanych przez środowisko młodzieżowe i wykładnię, ustępów dotyczących młodzieżowych rad gmin do ustaw o samorządzie powiatowym i województwa. Co prawda w trakcie prac nad projektem w Senacie dodano poprawki, ale wprowadzały one jedynie 4. ustęp do ustaw samorządowych w brzmieniu: „Rada gminy [powiatu/województwa – O.W.] zapewnia środki na realizację zadań statutowych młodzieżowej rady powiatu” oraz dodano przepisy przejściowe<sup>147</sup>.

Należy też zauważyć, że same okoliczności tej sytuacji były ciekawe, ponieważ w tym samym czasie w obu izbach były procedowane projekty ustaw w tych samych tematach. Żaden z nich nie został sfinalizowany, ponieważ zainteresowanie tym tematem było tak duże, że rząd postanowił przedstawić swoją inicjatywę. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki powołał Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Młodzieżowej, który zaprezentował projekt dot. wzmocnienia młodzieżowych rad. Podczas konferencji przekazującej te informacje nie wspomniano o dwóch procedowanych już projektach, które pomimo różnych obiekcji i potrzeby wprowadzenia poprawek przyczyniły się do tego, za pośrednictwem inicjatorów, że doszło do realnych działań na tym polu.

---

<sup>145</sup> Projekt ustawy nr 576: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1476337B-F95A07D2C12585D900357157/%24File/576.pdf> (dostęp: 24.07.2021).

<sup>146</sup> Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP projektu ustawy druk nr 186: [https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d\\_sX0OFFnj9AgS7HFImlrGNOBzxsUum-qAj91ww53A](https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d_sX0OFFnj9AgS7HFImlrGNOBzxsUum-qAj91ww53A) (dostęp: 24.07.2021).

<sup>147</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (wraz z zestawieniem wszystkich wniosków) o projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, druk nr 186 X: [https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d\\_sX0OFFnj9AgS7HFImlrGNOBzxsUum-qAj91ww53A](https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d_sX0OFFnj9AgS7HFImlrGNOBzxsUum-qAj91ww53A) (dostęp: 24.07.2021).

Projekt wpłynął w marcu do Sejmu<sup>148</sup>, a do wersji zaproponowanej przez rząd zostały wprowadzone poprawki. Należy jednak zaznaczyć, że projekt ten powielał postulaty wypracowane przez PROM i inne organizacje młodzieżowe, które potem zajmowały się tym tematem. Po wielu latach działań różnych organizacji, ale przede wszystkim młodzieżowych działaczy i działaczek, którzy organizowali liczne wydarzenia, przeprowadzili badania i wykonali ogrom pracy, 1 czerwca Prezydent RP podpisał ustawę, która weszła w życie 23 czerwca<sup>149</sup>.

### **3.4. Komentarz do art. 5b u.s.g. oraz art. 3e u.s.p. i art. 10b u.s.w. po nowelizacji**

Po krótkim przedstawieniu drogi do obecnego stanu prawnego, a przede wszystkim działań związanych z przyjęciem oraz wejściem w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r.<sup>150</sup>, pora przejść do *clue* niniejszego rozdziału, a więc do próby komentarza zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań w przedmiocie instytucji młodzieżowych rad. Jako optymalny sposób analizy przyjęliśmy komentowanie poszczególnych ustępów lub kilku ustępów dot. jednego zagadnienia (np. opiekuna MR) na podstawie zmian w ustawie o samorządzie gminnym. Oczywiście jest, że zmiana nastąpiła również na szczeblu powiatu i województwa, jednakże wobec tych JST uchwalono tożsame przepisy, zatem ocena rozwiązań co do u.s.p. i u.s.w. będzie całościowa, gdyż w szczegółach zdecydowana większość rozwiązań, teorii oraz praktyki będzie tożsama z komentarzem co do u.s.g.

*Art. 5b u.s.g.*

*1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.*

<sup>148</sup> Przebieg procesu legislacyjnego projektu ustaw druk nr 1014, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2\\_a4yjUs0Moio07wIP5hTR6Q1-b68](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2_a4yjUs0Moio07wIP5hTR6Q1-b68) (dostęp: 24.07.2021).

<sup>149</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1038.

<sup>150</sup> Ibidem.

Ustęp pierwszy nie zmienił się znacząco na skutek nowelizacji, a w zasadzie wydziwki i znaczenie tego przepisu są takie same. Ustawodawca wskazuje na partycypację społeczną osób młodych w samorządzie gminnym oraz obowiązek gminy, jako podmiotu, który ma tę ideę upowszechniać. Przepis stanowi rozwinięcie zadania gminy wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt. 17 u.s.g. – wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Podobnie jak wcześniej, również teraz nie wskazano konkretnych form wykonywania tych zadań przez gminę, zatem wybór sposobu realizacji pozostawiony jest organom gminy, które w zależności od warunków występujących w danej gminie mogą wykorzystać te formy działania, które w danym wypadku uznają za najbardziej celowe<sup>151</sup>.

Przepis ten wskazuje na to, że „gmina podejmuje działania”, a zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>152</sup> gminą jest wspólnota samorządowa, czyli mieszkańcy gminy. Oczywiście mieszkańcy gminy wybierają w wyborach samorządowych spośród siebie osoby, które będą ich reprezentowały w organach jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże ustawa w żaden sposób nie wskazuje, jakie konkretnie organy mają podejmować te działania na rzecz młodzieży, lecz mówi o gminie, czyli po prostu o mieszkańcach danego terytorium.

W tym przepisie dodano, że gmina ma za zadanie angażować młodzież w sprawy dla niej istotne. *Słownik języka polskiego PWN* wskazuje, że słowo *istotny* oznacza główny, podstawowy<sup>153</sup>. Jednym ze środków, poprzez który gmina może realizować zadanie wspierania i upowszechniania idei samorządowej, poznając potrzeby danej grupy, w tym przypadku młodzieży, jest ustanowienie organu młodzieżowej rady gminy.

2. Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek:

1) wójta;

2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności

<sup>151</sup> T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, art. 5(b).

<sup>152</sup> Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.

<sup>153</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/istotny;2466989.html> (dostęp: 8.08.2021).

- pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), działających na terenie danej gminy,*
- b) *samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.*

Ustęp drugi został znacząco rozszerzony względem regulacji obowiązującej przez 20 lat. Nadal pozostał jednak fakultatywny charakter powołania młodzieżowej rady gminy, co oznacza, że ustawodawca nie stworzył obowiązku funkcjonowania takiego organu w każdej gminie. Takie rozwiązanie wydaje się właściwe, ponieważ w najmniej licznych gminach funkcjonowanie takiej rady mogłoby nie realizować celu zawartego w ustępie pierwszym.

Ważne jest natomiast to, że ustawodawca wymienił podmioty, które mogą (poza radą gminy, która może powołać młodzieżową radę z własnej inicjatywy) zawnioskować o powołanie takiego organu. Są to: wójt, podmioty reprezentujące zainteresowane środowiska, czyli np. fundacje czy stowarzyszenia zrzeszające młodzież, a także samorządy uczniowskie czy studenckie. Wcześniejsze regulacje odnosiły się tylko do „zainteresowanych środowisk”, które należy rozumieć dalej w świetle *ratio legis* jak najszerzej. Nowe regulacje precyzują grupę pewnych szczególnych podmiotów mogących wystąpić z takim wnioskiem bez przeprowadzenia procedury związanej z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, nie jest to jednak katalog zamknięty. To oznacza, że np. grupa 15 mieszkańców, którzy nie są zrzeszeni w żadnym z wymienionych podmiotów, nie może złożyć wniosku do rady gminy. Jednakże to nie oznacza, że nie może zaproponować takiego pomysłu chociażby w lokalnej szkole uczniom<sup>154</sup>. Ustawodawca również nie określił treści i formy wniosku, który miałby być złożony przez wymienione w ustawie zainteresowane środowiska.

Należy jednak pamiętać, że młodzieżowa rada danej jednostki samorządu terytorialnego może zostać powołana jeszcze w jednym trybie – poprzez wniosek obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, którego wymogi są określone w odpowiednich przepisach ustaw samorządowych.

---

<sup>154</sup> Zgodnie z art. 85 Prawa oświatowego każdy uczeń i uczennica stanowią samorząd uczniowski.

- 3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez radę gminy w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.*

Wprowadzony obowiązek rozpatrzenia omawianego wniosku w ciągu trzech miesięcy od dnia jego złożenia należy ocenić pozytywnie. Poprzez wprowadzenie tego przepisu eliminuje się ryzyko, że wniosek nie zostanie przez długi czas rozpatrzony, a osoby zainteresowane utworzeniem młodzieżowej rady zniechęcą się do działania. Jednakże ze względu na brak doprecyzowania, w jakiej formie wniosek powinien być złożony, pojawia się pytanie, od którego momentu należy liczyć wpływający czas trzech miesięcy – od momentu złożenia wniosku czy może od momentu złożenia projektu uchwały o powołanie młodzieżowej rady. Jednakże wniosek to formalna prośba, w tym przypadku o powołanie młodzieżowej rady. Należy zatem uznać, że okres trzech miesięcy trzeba liczyć od daty wpłynięcia wniosku o powołanie młodzieżowej rady do decydentów, a zainteresowani powinni złożyć wniosek w formie, która umożliwi bez wątpliwości określić datę wpływu (np. poprzez pismo skierowane do przewodniczącego rady gminy, zawierające datę wpłynięcia wniosku).

- 4. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.*

Określony przez ustawodawcę czas sześciu miesięcy liczony od dnia odrzucenia wniosku jest dość długi, biorąc pod uwagę, że wniosek może być rozpatrzony do trzech miesięcy przez radę miasta, co w sumie, w przypadku odrzucenia wniosku, daje 9-miesięczne zamrożenie działań danego podmiotu, który zauważa potrzebę utworzenia młodzieżowej rady. Z praktyki wynika, że bywają sytuacje, gdy z nieracjonalnych czy nieuzasadnionych decyzji rada gminy nie powołuje młodzieżowego organu, pomimo że takie zainteresowanie jest zauważalne. Zatem przepis może powodować zbędną, za długą zwłokę w tym procesie,

zwłaszcza w miejscowościach, gdzie podmiotów wymienionych w ust. 2 pkt 2 jest niewiele<sup>155</sup>.

5. *Młodzieżowa rada gminy ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.*

Charakter młodzieżowej rady gminy został rozszerzony względem stanu prawnego sprzed nowelizacji, gdy organ ten posiadał tylko charakter konsultacyjny. Te same cechy ustawodawca, co prawda dużo wcześniej, przyznał gminnej radzie seniorów<sup>156</sup>. M. Augustyniak w przypadku gminnej rady seniorów zauważył, że: „[u]stawodawca 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-inicjatywnego”<sup>157</sup>. Pogląd ten, 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<sup>158</sup>. Oczywiście nie jest tak, że młodzieżowa rada gminy ma wyłączność na prowadzenie konsultacji z młodzieżą, takie zadanie może również realizować rada

<sup>155</sup> Taka sytuacja może wystąpić szczególnie w małych gminach, gdzie dla przykładu jedynym takim organem jest samorząd uczniowski, działający w szkole na terenie gminy.

<sup>156</sup> Art. 5c ust. 3 u.s.g.

<sup>157</sup> 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.

<sup>158</sup> Ibidem.

gminy. Natomiast ze względu na specyfikę grupy, jej wiek, potrzeby, faktycznie młodzieżowi radne i radni mogą w lepszy sposób dopasować środki i odczytać potrzeby tej grupy w ramach konsultacji.

W kontekście omawiania funkcji konsultacyjnej młodzieżowych rad pojawia się wątpliwość dotycząca zakresu konsultacji prowadzonych przez te organy. Należy rozważyć dwie opcje: precyzyjne określenie tego zakresu w statucie MR lub wynikające z praktyki. Pierwsza z nich pozwoli na dokładne określenie kompetencji radnych w tym zakresie, a także pozwoli wyeliminować problemy dotyczące np. niechęci konsultowania działań przez władze, które dotyczą młodzieży czy pośrednio na nią wpływają. Niedoprecyzowanie tego w statucie, czyli poleganie na dotychczasowej praktyce czy po prostu poglądzie rządzących gminą, mogłoby spowodować zbyt dużą swobodę w poddawaniu lub niepoddawaniu konsultacjom uchwał rady gminy przez młodzieżową radę.

Konsultacje te nie muszą się również odbywać tylko w tematyce bezpośrednio związanej z osobami młodymi, ale także ze sprawami, które mogą pośrednio ich dotyczyć. Występują przecież sytuacje, które dotyczą szerszej grupy niż młodzieży, ale mają też na nią wpływ, np. zmiana funkcjonowania komunikacji miejskiej. Jak słusznie wskazuje R. Mędrzycki, „Przedmiot konsultacji winien być jednak wyznaczony przez praktykę działania, a nie obowiązujące prawo”<sup>159</sup>.

Funkcja doradcza niewątpliwie jest połączona z funkcją konsultacyjną, ponieważ 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 doradza<sup>160</sup>. Zakres i stosunek tego doradztwa jest w zasadzie nieograniczony przez ustawodawcę. 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 też pokazuje praktyka gminnych rad seniorów, nie trzeba ograniczać się tylko

<sup>159</sup> R. Mędrzycki, *Funkcje Gminnych Rad Seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, z. 3, 2017, s. 126.

<sup>160</sup> Ibidem.

do organu stanowiącego w gminie, a funkcja ta może mieć zastosowanie generalnie do organów samorządu terytorialnego<sup>161</sup>.

Funkcja inicjatywna bezpośrednio łączy się z inicjatywą różnych pomysłów, które radni i radne mogą zrealizować, będące różnymi, nieograniczonymi przez ustawodawcę inicjatywami, zgodnymi z zakresem zadań gminy oraz nie naruszającymi zasad kompetencyjności gminy<sup>162</sup>. To oznacza, że te pomysły nie muszą ograniczać się tylko do dedykowanej grupy, jaką jest młodzież, chociaż ze względu na to, że jednak jest to młodzieżowa rada gminy, większość z tych inicjatyw jest skierowana do osób młodych. Należy również odróżnić tutaj funkcję inicjatywną od inicjatywy uchwałodawczej, która pomimo pojawienia się takiego pomysłu w trakcie prac nad ustawą i dyskutowana<sup>163</sup>, nie została wprowadzona przez ustawodawcę w nowelizacji. Funkcja inicjatywna nie zawiera w sobie inicjatywy uchwałodawczej (o czym więcej w następnym punkcie), odnosi się do działań, które młodzieżowe rady mogą podejmować w kontekście właśnie takich inicjatyw jak np. wydarzenie edukacyjne skierowane do młodzieży.

6. *Młodzieżowa rada gminy może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy.*

W pierwotnej wersji projektu ustawy<sup>164</sup> w ust. 5 młodzieżowej radzie przyznano obligatoryjną inicjatywę uchwałodawczą, co wywołało dość duże emocje oraz dyskusję wśród samorządowców oraz samych młodzieżowych radnych. Najczęściej pojawiającym się argumentem przeciwko takiemu rozwiązaniu był wiek młodzieżowych radnych – zazwyczaj osoby działające w takich organach są niepełnoletnie. Jednakowoż stawianie wyłącznie takiego zarzutu było dość nieprecyzyjne – w końcu chodziło o inicjatywę uchwałodawczą organu, a nie jego członków.

---

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> M. Augustyniak et al., op. cit., s. 15.

<sup>163</sup> Informacja ze strony RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755758/12755759/dokument484226.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

<sup>164</sup> Ibidem.



Problem z takim rozwiązaniem pojawiłby się jednak w innym aspekcie – inicjatywa uchwałodawcza na szczeblu samorządowym odpowiada regułom dotyczącym inicjatywy ustawodawczej, wobec czego takowa ewentualna inicjatywa uchwałodawcza takich podmiotów jak młodzieżowe rady musiałaby przybrać formę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, szczególnie ze względu, że dotychczas żadne organy konsultacyjno-doradcze nie uzyskały takiej możliwości. Jak słusznie zauważył K. Szczucki: „Wyjaśnienia wymaga zatem tworzenie wyłomu na gruncie przepisów dotyczących samorządu gminnego w postaci przyznania inicjatywy uchwałodawczej podmiotowi pełniącemu funkcję konsultacyjno-doradczą. Niezbędne jest zaprezentowanie argumentów przesądzających o konieczności przyjęcia takiego rozwiązania, przy jednoczesnym wykazaniu, że opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży przez młodzieżową radę gminy projektodawca uznał za niewystarczający wkład tego podmiotu w proces uchwałodawczy”<sup>165</sup>.

W związku z tym pojawiały się również pomysły odnośnie do uregulowania inicjatywy uchwałodawczej w sposób fakultatywny, jednakowoż ostatecznie Rada Ministrów podjęła decyzję o ustaleniu ust. 5 w brzmieniu, w którym ostatecznie przyjęto ustawę.

Zagwarantowana została zatem nie inicjatywa uchwałodawcza młodzieżowej rady, ale możliwość wystosowania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez uprawniony organ. Za uprawniony organ możemy zatem uznać wójta, przewodniczącego rady, komisjom rady, klubom radnych czy samym radnym, natomiast nie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, którą główną cechą jest oddolność.

Regulacja ta stanowi zatem punkt pośredni – ustawodawca nie przyznał młodzieżowym radom inicjatywy uchwałodawczej, ale też nie ograniczył jej działania do opiniowania projektów uchwał dotyczących młodzieży. Wypada jednak pamiętać, że wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony do uprawnionego organu nie musi być przez taki organ zaakceptowany. Tym niemniej statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy powinny określić jak najbardziej optymalny tryb tej procedury, a negatywna decyzja organu uprawnionego powinna zostać obligatoryjnie uzasadniona młodzieżowej radzie przy JST. Pomimo

---

<sup>165</sup> Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

tego, że w przepisach nie określono tej materii, statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy mogą określać treść i formę wniosku, ponieważ należy uznać, że ustawowe upoważnienie do zgłoszenia do uprawnionych podmiotów wniosków o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej jest generalne. Nie można zatem stanąć na stanowisku, w którym każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać szczególnej, wyraźnej podstawy prawnej jest nieważny, gdyż uregulowanie określonych kwestii ustrojowych tzw. milczeniem ustawodawcy nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie<sup>166</sup>.

Sam statut gminy nie może jednak przyznać młodzieżowej radzie prawa inicjatywy uchwałodawczej ze względu na wyżej podkreślony fakt tego, że ewentualna inicjatywa uchwałodawcza takich podmiotów jak młodzieżowe rady musiałyby przybrać formę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej<sup>167</sup>.

Analogicznie rozwiązanie dodano do art. 5c u.s.g., który odnosi się do gminnej rady seniorów.

7. *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.*

Młodzieżowa rada gminy uzyskała możliwość kierowania zapytań i wniosków do organu wykonawczego gminy w celu uzyskania informacji w wybranym przez siebie temacie. Daje to uprawnienie podobne do tego, które ustawodawca przekazał radnym rad gmin w art. 24 ust. 3 u.s.g. w kontekście zapytania kierowanego do wójta<sup>168</sup>. Pozytywnie należy również ocenić obligatoryjność odpowiedzi na zapytania lub

<sup>166</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 marca 2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

<sup>167</sup> Ibidem.

<sup>168</sup> W przepisie jest również mowa o interpelacji, jednakże należy zwrócić uwagę, że choć często w praktyce mylona, używana zamiennie z zapytaniem, nie oznacza tego samego. Ustawodawca określił, że interpelacja dotyczy spraw istotnych dla całej gminy, natomiast zapytanie powinno dotyczyć konkretnej materii, aktualnych problemów, kwestii dla gminy.

wnioski w ciągu 30 dni, ponieważ jak pokazuje dotychczasowa praktyka młodzieżowych rad, zapytania czy wnioski radnych nie zawsze znajdowały odpowiedź u decydentów.

8. *Do zadań młodzieżowej rady gminy należy w szczególności:*
- 1) *opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;*
  - 2) *udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;*
  - 3) *monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;*
  - 4) *podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.*

Ustawodawca wymienił zadania, które w szczególności powinna realizować młodzieżowa rada gminy. Wynikają one bezpośrednio z charakteru konsultacyjnego, doradczego i inicjatywnego, nie są jednak katalogiem zamkniętym. Zawarcie tych zadań w ustawie nie tylko obliguje młodzieżowe rady do ich wypełniania, ale również decydentów, którzy powinni stworzyć młodzieży możliwość do tego, aby mogli oni np. opiniować uchwały dotyczące ich spraw. Do tego celu niewątpliwie będzie potrzebna pomoc chociażby pracowników urzędu, nie można bowiem oczekiwać, że młodzi radni i radne będą posiadali tak szeroką wiedzę z zakresu prawa, administracji czy socjologii, aby móc w rzetelny sposób wykonać wymienione zadania.

Należy także zwrócić uwagę na punkt 4 omawianego ustępu, który wskazuje na podejmowanie działań na rzecz młodzieży, na zasadach określonych przez radę gminy. Trzeba podkreślić, że to rada gminy ma określać szczegóły tego, jak ta działalność inicjatywna młodzieży ma się odbywać. Zatem radni i radne nie mają pełnej swobody co do ich pomysłów i działań. Należy ufać, że rady gmin nie będą ograniczać na tym polu młodzieży i zasady, o których wspomniał ustawodawca, będą raczej skupiały się na wsparciu niż przejmowaniu inicjatywy co do chociażby tematyki podejmowanych działań.

Jedną z kwestii, które mogą wpisywać się we wspomniane zasady, jest budżet przeznaczony na podejmowane inicjatywy. Ustawa nie reguluje kwestii posiadania budżetu, choć było to podnoszone w trakcie

konsultacji, a także w zgłoszonych projektach ustaw przez inne podmioty<sup>169</sup>. W opinii autorki i autora brak obligatoryjności nadania budżetu młodzieżowej radzie może utrudniać realizację tego zadania. Pomimo że dotychczas wiele rad gmin decydowało się nadać budżet na działalność młodzieżowych rad gmin, to jednak zazwyczaj były to miasta wojewódzkie oraz inne duże aglomeracje, w średnich i mniejszych miejscowościach była to mniej spotykana praktyka. Wynika to zapewne z możliwości finansowych gmin, jednakże organizacja różnorodnych inicjatyw, która ma wsparcie finansowe, ma większe szanse zakończyć się powodzeniem.

Powyższy katalog w żadnym razie nie jest jednak zamknięty. Rada gminy może w statucie określić różne, dodatkowe zadania MR. Doktryna jednak w bardzo różny sposób określa katalog zadań młodzieżowej rady gminy. M. Augustyniak do głównych zadań młodzieżowej rady oprócz tych wymienionych *expressis verbis* w ustawie zalicza:

- opiniowanie i wnioskowanie do organów gminy w zakresie spraw mieszczących się w katalogu zadań własnych gminy;
- rozpowszechnianie wśród środowisk młodzieżowych informacji dotyczących działalności młodzieżowej rady gminy;
- podejmowanie działań mających na celu stworzenie ram współpracy z innymi środowiskami i gremiami, np. z radami seniorów, członkami organizacji pozarządowych współpracujących z gminą;
- uczestniczenie w pracach organów gminy i jej organów wewnętrznych w celu lepszego poznania form działania samorządu gminnego<sup>170</sup>.

Z kolei D. Ziółkowski wskazuje, że „na czoło zadań MRG wysuwa się wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej wśród mieszkań-

<sup>169</sup> Zob. Przebieg procesu legislacyjnego projektu ustaw druk nr 1014: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2\\_a4yjUs0Mioio07wfp5hTR6Q1-b68](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2_a4yjUs0Mioio07wfp5hTR6Q1-b68) (dostęp: 24.07.2021); Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP projektu ustawy druk nr 186: [https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d\\_sX0OFFnj9AgS7HFlemIrnGNObzxsUum-qAj91ww53A](https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d_sX0OFFnj9AgS7HFlemIrnGNObzxsUum-qAj91ww53A) (dostęp: 24.07.2021); Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

<sup>170</sup> M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 56.

ców gminy, na czele z młodzieżą. Wynika to z samej istoty rady młodzieżowej, przewidzianej przez ustawodawcę jako szczególna forma promocji idei samorządowej. Szczegółowy katalog zadań rady powinien być kształtowany w oparciu o przedmiotową zasadę kierunkową<sup>171</sup>.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że zadania młodzieżowych rad, które określa statut, uzupełniają się z zadaniami, na które wskazał ustawodawca. Często te zadania są po prostu uszczegóławiane, jak np. inicjowanie i promowanie działań o charakterze społecznym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, rekreacyjnym, ekologicznym i charytatywnym<sup>172</sup> czy współpraca z władzami, władzami oświatowymi oraz innymi organizacjami, i instytucjami w zakresie spraw dotyczących młodzieży<sup>173</sup>. Należy również zwrócić uwagę na to, że ustawodawca nie zawarł w zadaniach młodzieżowych rad tworzenia komisji, które zajmują się w zależności od tematyki swoimi zadaniami. Jednakże jest to dość powszechna praktyka w MR, gdyż statuty często zakładają tworzenie komisji problemowych, a także rewizyjnych<sup>174</sup>.

*9. Młodzieżowa rada gminy może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej.*

Jest to ważny przepis ze względu na charakter konsultatywny i doradczy młodzieżowych rad gmin. Co prawda w ostatnich latach powstały młodzieżowe rady na poziomie administracji rządowej, które uczestniczą w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych, natomiast różnorodna perspektywa młodych samorządowców z pewnością pozwoli spojrzeć na różne kwestie z innych, szerszych perspektyw.

Współuczestniczenie w tychże działaniach niejako poszerza zakres działań młodzieżowej rady gminy, ponieważ wskazuje nie tylko na charakter konsultacyjny i doradczy w kwestii tworzenia dokumentów

---

<sup>171</sup> D. Ziółkowski, op. cit., teza 27.

<sup>172</sup> Statut Młodzieżowej Rady Miasta Krakowa (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XC VII/1449/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 lutego 2014 r.).

<sup>173</sup> Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia (Załącznik do uchwały nr XLIII/943/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2017 r.).

<sup>174</sup> Badania własne.

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 nimi.

*10. Rada gminy, tworząc młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady gminy, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.*

Przed nowelizacją rada gminy nadawała statut, który zgodnie z ustawą miał określać jedynie tryb wyboru członków i zasady działania organu. Wybór członków został wzbogacony o kryteria, co oznacza, że poza ordynacją wyborczą, która będzie wskazywała, w jaki sposób będą wybierani radni (np. w wyborach spośród samorządów uczniowskich, szkół ponadpodstawowych), to dodatkowo w statucie powinny być wskazane czynniki będące podstawą wyboru radnych. Do takich czynników można zaliczyć wiek kandydatów i kandydatek, miejsce zamieszkania, szkoła, do której uczęszczają itd. Również, co jest nowością, statut powinien określać zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członków. Są to czynniki, które pozwolą zachować przejrzystość i pozwolą uniknąć konfliktów w przypadku problemowych sytuacji, takich jak np. chęć odwołania radnego z powodu braku aktywności.

Kolejnym aspektem jest to, że podmioty takie jak samorządy uczniowskie, studenckie, organizacje pozarządowe mogą opiniować projekt statutu, czyli niejako brać udział w jego powstawaniu. Jest to ważne, ponieważ młodzież może mieć wpływ na ordynację wyborczą oraz na to, jak rada będzie funkcjonowała.

Wyjaśnienia wymaga ponadto klauzula wielokrotnie pojawiająca się w niniejszej pozycji oraz występująca w również w poprzednim stanie prawnym – „zasady działania młodzieżowej rady gminy”. Jak

wskazuje A. Szewc: „Formułę tę należałoby interpretować rozszerzająco, nie ograniczając postanowień statutu wyłącznie do norm i zapisów regulaminowych, ale określając w nich także zakres i formy działania młodzieżowej rady gminy oraz jej wewnętrzną organizację. Wśród zapisów odnoszących się do zasad działania takiej rady powinno, moim zdaniem, znaleźć się postanowienie normujące zasady współdziałania młodzieżowej rady gminy z organami gminy, a w szczególności z radą gminy”<sup>175</sup>.

*11. Członkowi młodzieżowej rady gminy biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady gminy – także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statut młodzieżowej rady gminy.*

Pomimo że ustawodawca nie podjął się uregulowania kwestii przeznaczenia konkretnych pieniędzy na działalność młodzieżowej rady, to zawarł przepis związany ze zwrotem kosztów za przejazdy radnemu, który bierze udział w zorganizowanym wydarzeniu, reprezentując swoją radę. Przewidziany został również zwrot kosztów przejazdów na samo posiedzenie młodzieżowej rady. Z pewnością umożliwi to osobom wykluczonym, które nie mogą pozwolić sobie na koszty dojazdów do oddalonych miejsc (szczególnie ważne przy młodzieżowych sejmikach), angażowanie się w partycypację społeczną w takiej postaci<sup>176</sup>. Koszty poniesione przez gminę na skutek zwrotów tychże kosztów powinny być

<sup>175</sup> A. Szewc, op. cit., teza 3.

<sup>176</sup> Szerzej o tym zagadnieniu: Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018, nr 9, s. 72-81.



ujęte w budżecie gminy, tzn. w rocznym planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów<sup>177</sup>.

Ważne jest również to, że zasady zwrotu kosztów i delegowania przedstawicieli ma regulować statut młodzieżowej rady. Powinien on regulować takie kwestie jak termin, w którym koszty powinny zostać zwrócone (warto, aby był on możliwie jak najkrótszy), podstawę do tego zwrotu (np. wniosek z załączeniem paragonu za bilet), czy formę zwróconych pieniędzy. Oczywiście zwrot kosztów przejazdu powinien obejmować nie tylko korzystanie z publicznych środków transportu, ale również sytuację, gdy radny czy radna udadzą się na wydarzenie czy posiedzenie rady własnym pojazdem, o czym wspomina sam ustawodawca. W tym przypadku również statut powinien określać zasady, na jakich zostanie ustalona wysokość zwrotu kosztów. Statut ma też regulować kwestię zasad delegowania przedstawicieli, czyli wyboru osoby lub osób, które mają wziąć udział w zorganizowanym wydarzeniu. Taką osobę powinni wybierać sami radni i radne wchodzący w skład organu, a nie np. pracownicy urzędu.

*12. Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna.*

*13. Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.*

*14. Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy.*

Po nowelizacji art. 5b u.s.g. wprowadzono aż trzy ustępy dotyczące opiekuna młodzieżowej rady. W dotychczasowej działalności częstą praktyką było powoływanie opiekuna, który miał stanowić przede wszystkim wsparcie merytoryczne. Ustawodawca przewidział taką możliwość, choć, co ważne, nie wprowadził obligatoryjności posiadania opiekuna.

Statut, nadawany przez radę gminy, określa kwestie związane z opiekunem, tj. wymaganie, jakie musi spełniać, zakres jego obowiązków i zasady odwoływania. Ustawodawca, wymieniając kwestie, które może zawierać statut, niejako zamknął ten katalog. Warto

---

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305).



również zwrócić uwagę, że pomimo iż zainteresowane środowiska mogą uczestniczyć w tworzeniu statutu, to ostatecznie od rady gminy zależy to, w jaki sposób będzie on regulował wymienione kwestie. Zatem młodzież nie będzie miała wpływu m.in. na to, jakie ostatecznie zadania będą powierzone opiekunowi, jeżeli zostaną one zapisane w statucie.

Również w kwestii wyboru opiekuna to rada gminy jest organem decydującym, choć to młodzieżowa rada wskazuje kandydatów. Ten przepis daje młodzieżowym radnym pewien wpływ na to, kto zostanie opiekunem. Jednakże należy pamiętać, że opiekun ma stanowić wsparcie dla osób, które m.in. uczą się samorządności, zdobywają nowe doświadczenia społeczne w młodzieżowej radzie. Zatem nie powinien mieć on bezpośredniego wpływu na to, jakie decyzje, inicjatywy podejmują radni, a wyłącznie stanowić wsparcie, motywację w działaniach podejmowanych przez młodzież.

Warto również zwrócić uwagę, że brzmienie ust. 14 daje wyłączną kompetencję powołania opiekuna młodzieżowej rady gminy radzie gminy. Co za tym idzie, w wielu przypadkach decyzyjność w tym względzie zostanie przesunięta z władzy wykonawczej do władzy uchwałodawczej, gdyż w obecnym stanie prawnym wybór opiekuna w większości jest dokonywany za pomocą zarządzenia organu władzy wykonawczej<sup>178</sup>.

#### *15. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy.*

Chociaż jest to kwestia dość oczywista, że młodzieżowa rada powinna mieć zapewnione np. miejsce, w którym będzie mogła się spotkać na sesji czy odbyć robocze spotkanie. Jednakże dobrze, że ustawodawca zawarł to w nowych przepisach, gdyż stanowi to gwarancję tego, że młodzież będzie miała możliwości administracyjno-biurowe do realizacji swoich zadań, które wynikają z bycia radnym, bez ponoszenia za to dodatkowych kosztów.

---

<sup>178</sup> Na marginesie warto zaznaczyć, że stoi to w sprzeczności z domniemaniem właściwości rady gminy do załatwiania spraw mieszczących się w zakresie działania gminy.

Tożsame przepisy znalazły się również w ustawie o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Jak zaznaczono na początku, ocena w wypadku tych dwóch rodzajów JST będzie całościowa. Warto jednak zauważyć, że w pierwotnym projekcie ustawy powołanie młodzieżowych rad gmin oraz powiatów było fakultatywne, podczas gdy na samorząd województwa nałożono obligatoryjność powołania młodzieżowego organu<sup>179</sup>. Z tego pomysłu jednak finalnie zrezygnowano.

W szczegółach i poszczególnych ustępach przepisy u.s.p. i u.s.g. są tożsame, należy jednak zwrócić na dwa ważne aspekty. Wreszcie została stworzona podstawa prawna do utworzenia młodzieżowych organów powiatów i województw w sposób zgodny z prawem i w jego granicach. Co ważniejsze i mniej oczywiste, ustawodawca w przypadku powiatów i województw dodał nowe zadanie dla tych jednostek samorządu terytorialnego, które objawia się w art. 3e ust. 1 u.s.p. oraz art. 10b ust. 1 u.s.w. Jest to podejmowanie działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców danej JST, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. W przypadku gminy to zadanie doktryna definiuje jako m.in.: „prowadzenie szkoleń, kursów, spotkań informacyjnych mających na celu zwiększenie zaangażowania mieszkańców w działalność samorządową, podejmowanie przedsięwzięć wspomagających rozwój wspólnoty samorządowej, tworzenie warunków mających wpływ na zwiększenie zaangażowania w życiu gminy społeczności lokalnej, a więc wszystkie te działania, które powodują umacnianie idei samorządowej, jej popularyzację oraz utożsamianie się członków wspólnoty samorządowej z gminą”<sup>180</sup> – w jednym zdaniu wszystkich czynnościach w ścisłym związku z istotą tego przepisu. Pojawia się jednak jedna ważna rzecz – w przypadku gminy art. 5b jest rozwinięciem zadania gminy wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. – wspierania i upowszechniania idei samorządowej. W przypadku ustawy o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa nie istnieją tożsame przepisy. Kolejno więc art. 3e ust. 1 u.s.p. oraz 10b ust. 1 u.s.w. stanowią samoistne zadania co

---

<sup>179</sup> Informacja ze strony RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755758/12755759/dokument484226.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

<sup>180</sup> T. Moll, op. cit., teza 2.

do popularyzacji idei samorządowej – skierowane są jednak głównie ku młodzieży, a nie całej regionalnej czy lokalnej wspólnie samorządowej.

Kolejnym ważnym aspektem wartym zasygnalizowania jest kolizyjność, z którą w praktyce będą musiały się zmierzyć gminy miejskie oraz powiaty. Bardzo często w nowowykreowanym stanie prawnym w jednym mieście powiatowym mogą utworzyć się dwa pełnoprawne organy – młodzieżowa rada miasta oraz młodzieżowa rada powiatu. W tym przypadku może nastąpić również kolizyjność oraz partycypowanie przez ten sam zestaw osób w działanie tych dwóch organów. Wszystko to ze względu na obecną sytuację związaną z ordynacją wyborczą (ustalaną przez statuty MR), a konkretnie wymogami uprawniającymi do biernego i czynnego prawa wyborczego. Pomimo tego, że doktryna jasno opowiedziała się za tym, aby decydowało miejsce zamieszkania, to w wielu statutach (znacznej większości) o uprawnieniach decyduje miejsce nauki danej osoby, a co za tym idzie w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych – miast powiatowych.

Trzeba też wspomnieć o art. 10b ust. 2 pkt 2 lit. b u.s.w. O ile w przypadku gminy czy nawet powiatu (choć niższe uwagi mogą również tyczyć się tej JST) wniosek samorządu uczniowskiego czy studenckiego, a więc społeczności danej szkoły czy uczelni, wyraża pewną ogólną chęć działania pewnej znacznej grupy młodych osób uczących się w tych typach JST, tak w przypadku województwa wniosek jednej szkoły jest zaledwie ułamkiem, który przedstawia bardzo nikły obraz nastrojów społecznych oraz chęci partycypowania młodzieży w działania województwa. Tym niemniej w obecnym stanie prawnym wniosek taki trzeba uwzględnić oraz procedować, mimo że jeden samorząd uczniowski z terenu województwa stanowi o wiele mniej proporcjonalną grupę podmiotów niż 1 samorząd uczniowski z terenu gminy czy powiatu.

Co do reszty zmian pogląd jest tożsamy z tym przedstawionym w analizie u.s.g. Zmiany te dają więc nadzieję na zdecydowanie skuteczniejsze szerzenie idei samorządowej przy o wiele lepiej działających młodzieżowych radach z większymi uprawnieniami.

Na sam koniec należy wspomnieć jeszcze o braku zaproponowania podobnych rozwiązań powiatowych i wojewódzkich w stosunku do rad seniorów. Warto po raz kolejny przytoczyć pogląd Prezesa RCL K. Szczuckiego, który w opinii co do projektu ustawy jasno zaznaczył,

że „pominięcie rad seniorów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim osłabia rolę seniorów na tych szczeblach samorządu terytorialnego, co może zostać uznane za naruszenie zasady równości”<sup>181</sup>. Ustawodawca dotychczas nie zmienił nic w tym zakresie.

### **3.5. Ocena zmian w pozostałym zakresie**

Ustawa z 20 kwietnia 2021 r. wprowadziła również pewne zmiany w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a konkretnie w przepisach dotyczących Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem. Zarys tego organu został przedstawiony w rozdziale I, natomiast w tym miejscu wskazać, iż przed nowelizacją w skład RDzMP mogli wchodzić przedstawiciele młodzieżowych rad jedynie w rozumieniu art. 5b u.s.g, a więc tylko młodzieżowych rad gmin. W obecnym stanie prawnym ustawodawca umożliwił jednak możliwość zgłoszeń kandydatów, którzy reprezentują oraz posiadają poparcie również młodzieżowych rad powiatów oraz młodzieżowych sejmików.

---

<sup>181</sup> Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

## Rozdział IV

### Młodzieżowe rady w liczbach – analiza badań własnych

#### 4.1. Metodyka i zakres badań

Podstawą badań są informacje uzyskane w okresie od stycznia do czerwca 2021 roku od 2414 jednostek samorządu terytorialnego<sup>182</sup> na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku o dostęp do informacji publicznej. Warto jednak zaznaczyć, że pytania związane z badaniami zostały przesłane do wszystkich JST, 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 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wynikający z art. 13 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>183</sup>. Na wniosek – podstawę badań – nie odpowiedziało 410 jednostek samorządu terytorialnego<sup>184</sup>. Warto zauważyć również fakt braku ujęcia w ministerialnej bazie danych kontaktu mailowego do 67 gmin.

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	2043	367	67
Dzielnice	18	0	0
Powiaty	273	41	0
Miasta na prawach powiatu	64	2	0
Województwa	16	0	0
<b>Razem</b>	<b>2414</b>	<b>410</b>	<b>67</b>

Źródło: badania własne.

<sup>182</sup> 2043 gminy, 273 powiaty, 64 miasta na prawach powiatu, 16 województw oraz 18 dzielnic m.st. Warszawa.

<sup>183</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.

<sup>184</sup> 367 gmin, 41 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu.

We wniosku o dostęp do informacji publicznej autorzy zwrócili się z ośmioma ogólnymi pytaniami dotyczącymi szeroko pojętych młodzieżowych rad, mając jednak na uwadze, że w przypadku powiatów i województw organy te nie były *stricto* młodzieżowymi radami w świetle art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedziały na następujące pytania:

1. Czy i od którego roku w jednostce samorządu terytorialnego funkcjonuje młodzieżowa rada lub inny organ reprezentujący młodzież?
2. Czy organ taki funkcjonował w przeszłości? Jeżeli tak to w jakich latach?
3. Jeżeli organ funkcjonuje lub funkcjonował, proszę o przesłanie uchwały powołującej taką radę, statutu/regulaminu młodzieżowej rady, sprawozdań z działalności młodzieżowej rady (jeżeli były prowadzone) i innych dokumentów dot. wyborów do tego organu (ordynacji wyborczej), jeżeli oczywiście nie stanowią części lub załącznika do statutu
4. Czy młodzieżowa rada posiada stałe źródło finansowania/swoj własny budżet? Jeżeli tak, to jaka jest jego wysokość i czy jest ona stała czy zmieniała się wraz z nowymi uchwałami budżetowymi?
5. Czy młodzieżowa rada funkcjonuje w czasie pandemii? Czy są zwoływane posiedzenia młodzieżowej rady? Czy została ona zawieszona? Chodzi o okres od 10 marca 2020 r.
6. Czy młodzieżowa rada posiadała lub posiada opiekuna? Jeżeli tak, to jaki był sposób jego/jej wyboru oraz kto był opiekunem (pracownik urzędu/radny/wydział urzędu/organizacja pozarządowa/inne)?
7. Jakie komisje są powołane w ramach pracy młodzieżowej rady (np. komisja rewizyjna)?
8. Czy samorząd współpracuje z organizacjami pozarządowymi w ramach funkcjonowania młodzieżowej rady? Jeżeli tak, to jakie środki z budżetu są na to przeznaczone?

Na podstawie otrzymania prawie 2500 odpowiedzi autorzy zebrali wystarczającą grupę badawczą, aby przeanalizować i uszeregować podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem oraz istnieniem poszczególnych młodzieżowych organów konsultacyjnych i przedstawić wnioski i analizę w najważniejszych kategoriach dot.:

- liczby młodzieżowych rad na przestrzeni lat – w roku 2001 (wprowadzenia art. 5b u.s.g.), 2020 (początek pandemii koronawirusa) oraz 2021;

- istnienia i popularności funkcji opiekuna młodzieżowej rady oraz stanowiska takiej osoby;
- przeznaczenia kierunkowych środków finansowych będących wyłącznie do dyspozycji danej młodzieżowej rady i ich wysokości;
- współpracy między młodzieżową radą, urzędem miasta a organizacjami pozarządowymi;
- charakterystyki osoby młodzieżowego radnego;
- sposobu wyboru do MR;
- kadencyjności tego organu;
- wpływu pandemii na ciągłość funkcjonowania młodzieżowego organu konsultacyjnego przy JST;
- istnienia, działalności oraz rodzajów komisji działających w ramach istnienia młodzieżowych rad.

Celem badań jest więc stworzenie charakterystyk i działalności oraz funkcjonowania młodzieżowych rad w okresie 1990-2021 ze szczególnym naciskiem na okres pandemii koronawirusa.

W poszczególnych kategoriach nie uwzględniono jednak wszystkich 2414 odpowiedzi ze względu na fakt, że nie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego działa taki organ jak młodzieżowa rada (powołanie go nie jest w żaden sposób obligatoryjne). W analizie poszczególnych punktów (z wyłączeniem podrozdziału 4.2 oraz częściowo 4.3) wzięto pod uwagę tylko te odpowiedzi, w których dana JST przekazała, że na jej terenie funkcjonuje taki organ jak młodzieżowa rada bądź kolegialny organ pokrewny (młodzieżowa rada doradcza w powiatach czy też młodzieżowy sejmik województwa).

## 4.2. Liczba młodzieżowych rad

Jak już podkreślono, pojęcie funkcjonowania MR jest dosyć problematyczne i nieściśle. Bardzo trudno odpowiedzieć sobie na te z pozoru najłatwiejsze pytanie: czy w danej JST jest młodzieżowa rada? Wszystko to jest związane bardzo często z bałaganem prawnym związanym z ciągłym formalnym obowiązywaniem przepisów prawa miejscowego, które nie są stosowane przez poszczególne urzędy. Kolejnym czynnikiem powodującym trudność w określeniu liczby istniejących młodzieżowych rad jest aspekt socjologiczny. Bardzo często kadencja danej rady

trwa określony czas, w trakcie którego zapal zarówno urzędników, jak i młodzieżowych radnych stopniowo gaśnie. W odpowiedziach zatem mogły zdarzyć się przypadki, w których dany urząd JST odpowiedział zgodnie z prawdą, że rada istnieje, podczas gdy od dłuższego czasu może ona nie wykazywać żadnej aktywności.

Z tych powodów zdecydowaliśmy się zastąpić czasowniki „jest” i „istnieje” czasownikiem „funkcjonuje”. Dzięki tej pozornie błahej zmianie powstała możliwość rzetelnego zmierzenia liczby młodzieżowych rad aktywnie spełniających swoje zadania.

Za rady funkcjonujące uznaliśmy zatem te młodzieżowe organy, które w okresie od 10 marca 2020 roku do czerwca 2021 roku nie przestały realnie funkcjonować albo przestały funkcjonować, jednakże formalnie dalej trwała kadencja danej MR. Ponadto brano pod uwagę również tylko te młodzieżowe rady, które zostały powołane zgodnie z obowiązującymi przepisami ustaw samorządowych, a więc nie wzięto pod uwagę młodzieżowych rad powiatów i młodzieżowych sejmików. Od 23 czerwca 2021 na mocy art. 5 Ustawy z dnia 20 kwietnia o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>185</sup> dotychczas powołane młodzieżowe rady powiatów i województw stały się takimi organami w świetle ustawy. To rozróżnienie zostanie poniżej zaznaczone.

Różnica w liczbie funkcjonujących rad w roku 2001, 2020 i 2021 jest bardzo dynamiczna. W roku 2001 (w trakcie uchwalania art. 5b ustawy o samorządzie gminnym) funkcjonowało ok. 30-35 rad. W roku 2020<sup>186</sup> działało natomiast w świetle ówczesnie obowiązującego stanu prawnego (trzyustępowego artykułu 5b u.s.g.) 318 młodzieżowych rad gmin oraz 18 rad dzielnic m.st. Warszawa. Czyli łącznie 336 młodzieżowych rad. Ponadto w tamtym okresie aktywnie uczestniczyło w życiu lokalnym 15 młodzieżowych rad powiatów lub młodzieżowych zespołów dorad-

---

<sup>185</sup> „Młodzieżowe rady gmin, młodzieżowe rady powiatów i młodzieżowe sejmiki województw utworzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się odpowiednio młodzieżowymi radami gmin, młodzieżowymi radami powiatów i młodzieżowymi sejmikami województw w rozumieniu odpowiednio ustawy zmienianej w art. 1, art. 2 i art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” (Dz. U. z 2021 r. poz. 1038).

<sup>186</sup> Na dzień 10 marca.



czych przy starostach oraz 10 młodzieżowych sejmików województw. Zatem w praktyce 10 marca 2020 roku na 2414 JST aktywnie istniało 361 młodzieżowych organów konsultacyjnych. Jest to liczba mniejsza od tej przekazanej w 2018 roku przez Radę Dzieci i Młodzieży (wtedy stan na koniec 2017 roku wynosił 408 działających rad)<sup>187</sup>. Nie należy z tego powodu wyciągać zbyt pochopnych wniosków – brakuje tutaj odpowiedzi od prawie 500 JST. Trzeba jednak uznać, że w przypadku funkcjonowania tak mimo wszystko wyjątkowego i dość ekskluzywnego organu, jakim jest młodzieżowa rada, który świadczy o aktywnej partycypacji młodzieży w działalność swojej małej ojczyzny, trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie „głuchego telefonu”. Dlatego najlepszym wnioskiem będzie stwierdzenie, że liczba MR między 2017 a 2020 nieznacznie, ale jednak spadła.

Co ciekawe, dane uzyskane na podstawie badań autorów stoją w dość dużej sprzeczności z tymi przekazanymi przez Radę Dzieci i Młodzieży w 2019 roku, gdzie na IV Konferencji Młodzieżowych Rad „Młodzi 4.0 Przyszłość” podano liczbę 514 funkcjonujących MR<sup>188</sup>. Niestety, nie jest nam znana metodologia tamtych badań, ale o ile w przypadku braku odpowiedzi od ok. 500 JST różnica w liczbie 40. rad w ciągu 3. lat może być granicą błędu albo minimalną tendencją spadkową, tak różnicy między 514 funkcjonującymi radami w 2019 roku a 361 działającymi w dniu 10 marca 2020 roku nie można tłumaczyć błędem statystycznym. Wskazuje to na dosyć ciekawy trend zdecydowanego obniżenia zainteresowania powoływaniem takiego organu jak MR jeszcze przed pandemią. Kolejnym wytłumaczeniem tej dużej rozbieżności może być niedokładność badawcza w przypadku analizy liczebności młodzieżowych rad w 2019 roku. Zakładając jednak, że wszystkie powyżej przytoczone zewnętrzne informacje zostały przygotowane rzetelnie, można stwierdzić, że przesileniem działalności młodzieżowych rad wcale nie była pandemia, a nieefektywny system dławił się już na przełomie roku szkolnego 2019/2020.

<sup>187</sup> Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, Warszawa 2018, s. 15.

<sup>188</sup> Post Rady Dzieci i Młodzieży na Facebooku z 17 czerwca 2019 roku, <https://www.facebook.com/radamlodziezy/posts/2400526873304067> (dostęp: 25.06.2021) oraz informacja posłanki na Sejm RP dr Joanny Borowiak z 17 kwietnia 2019 roku, <http://joannaborowiak.pl/iv-ogolnopolska-konferencja-mlodziezowych-rad/> (dostęp: 25.06.2021).

Tymczasem stan na I połowę roku 2021 okazał się jeszcze gorszy i może zostać już w pełni przeanalizowany. W świetle badań na 2414 odpowiedzi młodzieżowe rady dalej funkcjonowały w 256 gminach oraz 16 dzielnicach<sup>189</sup> wedle tychże responsów. Tym niemniej po dokładnej analizie statystyki okazały się jeszcze gorsze – realnie działało tylko 205 młodzieżowych rad gmin oraz 16 dzielnic<sup>190</sup>. W porównaniu do roku 2020 jest to zatem spadek o ponad 100 organów.

W przypadku powiatów liczba młodzieżowych rad spadła z 15 do 10, natomiast liczba młodzieżowych sejmików nie zmieniła się. Ponadto w kilku ośrodkach miejskich funkcjonuje organ w postaci pełnomocnika ds. młodzieży (Zawiercie, Chełm). Realnie więc w stanie prawnym na 23 czerwca 2021 funkcjonowały 242 młodzieżowe rady przy JST.

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

<b>Data</b>	<b>Liczba MR</b>
2001	35
2017	408
2019	514
10.03.2020	361
23.06. 2021	242

Źródła: badania własne (2001, 2020, 2021), Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, Warszawa 2018, s. 15 (2017), Post Rady Dzieci i Młodzieży na Facebooku z 17 czerwca 2019 roku, <https://www.facebook.com/radamlodziezy/posts/2400526873304067> (dostęp: 25.06.2021).

Widać więc, że pandemia koronawirusa wyraźnie odcisnęła się w tej formie partycypacji młodzieży w działalność samorządu, ale brak centralnych działań w zakresie poprawy sytuacji oraz regulacji młodzieżowych organów konsultacyjnych spowodował zanik zainteresowania tą formą aktywności samorządowej już 2019 roku. Związek pandemii

<sup>189</sup> W przypadku dzielnic problematyczny okazał się Mokotów – młodzieżowa rada nie działała tam od września 2020 do czerwca 2021.

<sup>190</sup> Ibidem.

z MR przedstawimy jednak w następnym podrozdziale, analizując nie tylko sam wpływ SARS-CoV-2 na liczbę aktywnie funkcjonujących młodzieżowych rad, ale również ograniczenia w aktywności młodzieżowych rad oraz ich problemy organizacyjne wynikłe z pandemii.

### 4.3. Wpływ SARS-CoV-2 na działalność młodzieżowych rad

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 nie wpłynęła jednak wyłącznie na liczbę działających młodzieżowych rad, ale również na samo funkcjonowanie oraz powoływanie takowych organów. Na 2414 odpowiedzi od JST w 15 przypadkach poszczególne JST podjęły uchwałę w sprawie powołania młodzieżowej rady, jednak przez pandemię nie udało się przeprowadzić wyborów. Ponadto w 35 przypadkach przy kadencji zakończonej w 2020 roku podjęto próbę przeprowadzenia wyborów, jednakże ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa uczniów oraz problemy organizacyjne z zorganizowaniem pierwszej sesji nowej kadencji danej rady zaniechano powołanie tego gremium<sup>191</sup>. Zatem łącznie pandemia spowodowała problemy w powołaniu rady dodatkowo w 50 przypadkach (np. w mieście Kwidzyn). Procentowo liczba ta może wydawać się mała (ok. 2% odpowiedzi), jednakże dodając te 50 JST do liczby faktycznie działających młodzieżowych rad na 2021 rok (242), można uznać, że osiągnięto by prawie 300 funkcjonujących organów<sup>192</sup>.

Pandemia spowodowała również problemy w samym *clue* funkcjonowania młodzieżowych rad, a więc organizacji sesji MR. Pierwszym kłopotem była już wskazana niemożność organizacji pierwszej sesji MR nowej kadencji, podczas której konieczne jest zaprzysiężenie radnych oraz wybranie członków organów rady w tajnym głosowaniu. W wielu przypadkach, zarówno przed pandemią, jak i w jej trakcie, urzędy nie

<sup>191</sup> Co ciekawe, kwestie problemów organizacyjnych tłumaczono zazwyczaj niemożnością wyboru członków organów młodzieżowej rady w wyborach tajnych w sytuacji przeprowadzenia sesji w warunkach wyłącznie zdalnych. Jest to o tyle interesujące, że każdy urząd zapewne dysponuje odpowiednim programem, który również powinien umożliwiać głosowanie tajne „na odległość”. Pokazuje to więc, że urzędy nie są skore do implementowania takowych programów do głosowania w przypadku rad konsultacyjnych przy JST.

<sup>192</sup> Badania własne.

udostępniały potrzebnej infrastruktury do głosowania młodzieżowym radom, zatem zachowanie wszelkich procedur przy zdalnym procedowaniu stało się jeszcze bardziej wymyślnym marzeniem<sup>193</sup>.

W prawie wszystkich przypadkach przejście na zdalny tryb obradowania zajęło opiekunom oraz młodzieżowym radnym minimum trzy miesiące. Najwcześniejszą datą (która została nam przekazana) odbycia zdalnej sesji był 17 maja 2020 roku, a więc trochę ponad dwa miesiące od pojawienia się pierwszego przypadku zachorowania COVID-19 w Polsce<sup>194</sup>. W większości przypadków pierwsza sesja zdalna odbyła się jednak tuż przed zakończeniem roku szkolnego 2020/2021 (II połowa czerwca) albo tuż po rozpoczęciu roku szkolnego, gdzie pojawiło się również pewne „okienko”, aby sesję przeprowadzić w formie stacjonarnej bądź hybrydowej (wrzesień 2021).

Kolejnym, chyba największym, problemem spowodowanym przez pandemię był kłopot w realnym funkcjonowaniu młodzieżowych organów. W końcu nie ma sensu organizowania sesji, skoro nie ma czego na niej poruszyć. Oczywiście funkcja konsultacyjna młodzieżowych rad może być realizowana w każdych okolicznościach, gdyż opiniowanie i konsultacje pomysłów i projektów z młodzieżowymi radnymi można zrobić na wiele sposobów, jednakże warto to po raz kolejny podkreślić – funkcja konsultacyjna MR zaczynała się i kończyła zazwyczaj na art. 5b u.s.g. Główną funkcją MR ukształtowaną przez praktykę była funkcja inicjatywna oraz edukacyjna. Problem w tym, że w wielu przypadkach ograniczała się do tworzenia inicjatyw w postaci wydarzeń publicznych, konkursów, działań lokalnych – wszystko w formie stacjonarnej. Pandemia zamknęła możliwość organizacji wydarzeń stacjonarnych na ponad rok. W tej sytuacji młodzieżowe rady stanęły przed poważnym problemem – co teraz robić? Badania liczby MR pokazały, że zarówno wielu wóldarzy, jak i młodzieżowych aktywistów nie udało znaleźć odpowiedzi na to pytanie. Natomiast w 242 działających przypadkach funkcjonowanie wygląda różnie i wszystko zależy od regionu, jednakże jest jeden czynnik wspólny charakteryzujący rady w całej Polsce.

---

<sup>193</sup> Świadczyć może o tym chociażby sytuacja wielokrotnie pojawiająca się w odpowiedziach, w której to rady gmin normalnie przeprowadzały zdalne sesje z głosowaniami zarówno jawnymi i tajnymi, podczas gdy młodzieżowe rady w tym samym czasie nie przeprowadzały żadnych sesji.

<sup>194</sup> Stało się to 4 marca 2020 r.

W żadnym przypadku praktycznym, wiodącym charakterem rady nie stała się funkcja konsultacyjna przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym, tylko połączenie funkcji inicjatywnej, edukacyjnej oraz promocyjnej. Definiując to bardziej obrazowo: młodzieżowe rady częściej od konsultowania zajmowały się inicjowaniem oraz przeprowadzaniem wydarzeń publicznych oraz inicjatyw społecznych głównie skierowanych do swoich grup wiekowych.

SARS-CoV-2 doprowadził do znacznego zmniejszenia częstotliwości pracy młodzieżowych radnych. Podczas gdy przed pandemią spotkania sesyjne odbywały się co najmniej raz na kwartał, to między marcem 2020 a czerwcem 2021 (15 miesięcy) zazwyczaj odbyły się średnio trzy sesje. Ponadto w żaden sposób nie można obecnie zbadać aktywności radnych na podstawie chociażby organizacji przedsięwzięć czy pracy w komisjach. W pierwszym przypadku jest to spowodowane jednym czynnikiem – format inicjatyw rad przeszedł z wydarzeń publicznych na reklamy społeczne (choćby promocja szczepień przeciwko COVID-19). Natomiast pod względem pracy w komisjach bardzo często urząd albo opiekun MR nie dysponowali danymi w tym zakresie. W kilkunastu przypadkach również zrezygnowano z dzielenia gremium, jakim jest młodzieżowa rada na mniejsze grupy (komisja, grupa robocza) i w nowozaprzyjętych kadencjach MR nie zdecydowano się na utworzenie fakultatywnych komisji problemowych. W kilkudziesięciu przypadkach podział na komisje sam uległ dezaktualizacji – ze względu na zdalny tryb pracy oraz jej odformalizowanie młodzieżowi radni samoistnie zarzucili podział na podgrupy oraz dzielili się na nie *ad hoc*, w zależności od danych planów. Podsumowując, przez pandemię aspekt podziału MR na mniejsze grupy uległ znaczącemu odformalizowaniu i uznaniowości, czego nie można uznać za jednoznacznie negatywny czynnik, o ile jest to kontrolowane zarówno przez radnych, jak i opiekuna MR oraz nie zaburza to pracy całego gremium.

#### **4.4. Opiekunowie młodzieżowych rad**

Przed nowelizacją art. 5b u.s.g. ustawodawca w żaden sposób nie regulował kwestii opiekunów młodzieżowych rad. Po nowelizacji pojawiły się aż trzy przepisy dotyczące opiekuna, która zakładają możliwość

powołania opiekuna, określenia w statucie MR jego wymagań, zakresu obowiązków i możliwości odwołania, a także zasady wybierania, gdzie to organ stanowiąco-kontrolny w gminie, powiecie lub województwie wybiera opiekuna spośród kandydatur zaproponowanych przez radnych. Jednakże jak się okazuje, na 242 funkcjonujące rady, w zdecydowanej większości, bo w 225 jest opiekun.

Tab. 3. Liczba młodzieżowych rad, w których jest powołany opiekun – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Liczba MR, w których jest powołany opiekun</b>	<b>Liczba MR, w których nie jest powołany opiekun</b>
225	17

Źródło: badania własne.

Osoba, która sprawuje funkcję opiekuna MR, stanowi przede wszystkim wsparcie merytoryczne, a także pomaga w kontaktach z decydentami czy sprawach formalnych. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, kto zostaje powołany na te stanowisko, bowiem najczęściej sprawuje je osoba zatrudniona w urzędzie. Dużo rzadziej są to osoby wyłonione przez decydentów (np. prezydenta czy przewodniczącego rady gminy) radni bądź radne wchodzące w skład obecnej kadencji rady gminy, bądź jej młodzieżowego odpowiednika. W kilku przypadkach są to również nauczyciele, np. opiekunowie samorządu uczniowskiego czy wolontariatu szkolnego (np. w młodzieżowej radzie miasta Leszna czy Bydgoszczy). Należy jednak zauważyć, że opiekunowie MR wybierani spośród pracowników szkół występują szczególnie w przypadkach, gdy to właśnie przedstawiciele samorządów uczniowskich są reprezentantami w radzie.

Z racji na nowe uregulowania w kwestii wyboru opiekuna, którego kandydatury mają być wskazywane przez młodzieżowych radnych, należy zwrócić uwagę, że dotychczas w większości przypadków to decydenci wybierali osobę mającą sprawować tę funkcję. Niestety, nie zawsze był to trafny wybór, gdyż osoba pracująca z młodzieżą powinna być przede wszystkim otwarta na jej pomysły, motywować oraz pomagać w kwestiach formalnych. Dlatego należy pozytywnie

ocenić zmianę, która powinna przyczynić się do tego, że opiekunowie będą stanowili faktyczną pomoc dla radnych w realizacji ich zadań.

#### 4.5. Finansowanie młodzieżowych rad

Każdy organ, który realizuje swoje działania poprzez organizację wszelkiego rodzaju wydarzeń, kampanii czy po prostu inicjatyw, potrzebuje środków na ich realizację. Nie zawsze są do tego celu potrzebne środki finansowe, często wiele rzeczy można zrobić za pomocą współpracy z różnymi podmiotami w zamian za np. promocję, natomiast niewątpliwie pieniądze są sporym ułatwieniem i dają więcej możliwości do realizacji działań. Kwestia finansowania młodzieżowych rad została w różny sposób rozwiązana przez decydentów. Niektóre gminy po prostu ustaliły budżet dla młodzieżowych rad, z których mogą korzystać (np. Rybnik) lub przeznaczały pewne kwoty na działania MR zarezerwowane w puli przeznaczonej na działania danego Wydziału, który zajmuje się MR (np. w Gdyni, gdzie środki są przeznaczane na budżet Biura Rady Miasta) czy puli przeznaczonej na funkcjonowanie „dorosłej” rady miasta (ma to miejsce w Lublinie). Częstym zjawiskiem jest jednak nieprzyznawanie żadnego stałego budżetu, tylko działanie w oparciu np. o granty na konkretne inicjatywy, a także niewspieranie przez gminę, tylko korzystanie ze wsparcia lokalnych organizacji pozarządowych czy prywatnych podmiotów<sup>195</sup>.

Z przeprowadzonego badania wynika, że jedynie 130 młodzieżowych rad ma stały budżet na realizację swoich zadań, natomiast prawie połowa, bo aż 112 z działających rad, nie ma żadnego stałego budżetu. Różnie były również rozwiązywane kwestie takie jak zwrot kosztów podróży w przypadku, gdy radny bądź radna reprezentowali organ na jakimś wydarzeniu, czy już samych kosztów dojazdów na posiedzenia MR. Jeżeli chodzi o te drugie, to w zasadzie nigdzie nie znaleziono informacji, aby takie zwroty kosztów były praktykowane, natomiast co do reprezentacji było to zazwyczaj rozwiązywane na dwa sposoby. Po pierwsze, urząd organizował transport w konkretne miejsce, korzystając z urzędowego pojazdu, czyli radny nie ponosił żadnych

---

<sup>195</sup> Badania własne.

kosztów. Po drugie, urząd zwracał koszty podróży na podstawie dokumentu potwierdzającego poniesione koszty. Jednakże w obu wypadkach kwestia ta rzadko była regulowana w statucie rady, zatem pozostawało zwyczajowe dogadywanie się z decydentami.

Tab. 4. Liczba młodzieżowych rad posiadających stały budżet – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Liczba MR ze stałym budżetem</b>	<b>Liczba MR bez stałego budżetu</b>
130	112

Źródło: badanie własne.

Należy również zwrócić uwagę na kwoty, które były przekazywane w ramach stałego budżetu dla MR. Ich wysokość była bardzo różna, zaczynając od 1000 zł do nawet 50 tys. zł. Większe sumy dotyczą szczególnie miast wojewódzkich, które mają większe możliwości finansowania działalności tego typu inicjatyw.

Tab. 5. Wysokość budżetu do dyspozycji młodzieżowych rad – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Wysokość stałego budżetu MR</b>	<b>Liczba MR</b>
Do 5 tys. zł	83
5-20 tys. zł	39
Powyżej 20 tys. zł	8

Źródło: badanie własne.

W kontekście omawiania tej tematyki trzeba pozytywnie ocenić fakt, że ustawodawca umieścił w nowych przepisach kwestię zwrotów kosztów podróży zarówno w przypadku dojazdów na posiedzenia, jak i reprezentacji rady na zewnątrz. W przyszłości warto byłoby również podjąć dyskusję dotyczącą przekazywania konkretnych sum w ramach budżetu, którym mogłaby dysponować MR przy realizacji swoich zadań.



## 4.6. Współpraca młodzieżowych rad z organizacjami pozarządowymi

Młodzieżowa rada w swojej działalności opiera się przede wszystkim na współpracy z odpowiednim urzędem oraz radą. W końcu dotychczasowa główna działalność MR bazuje na konsultacyjnym charakterze względem projektów uchwał czy rozwiązań przygotowanych przez radę gminy. Tym niemniej praktyka zdecydowanie rozszerzyła zadania MR również na funkcje edukacyjne i inicjatywne. *De facto* więc młodzieżowa rada głównie zajmowała się propagowaniem idei samorządowej poprzez organizację różnorodnych wydarzeń i inicjatyw. W tym zakresie współpraca młodzieżowej rady z odpowiednim urzędem była tylko jednym komponentem organizacyjnym – oprócz tego młodzieżowe rady współpracowały w pewnych sytuacjach wzajemnie ze sobą lub z organizacjami pozarządowymi<sup>196</sup>.

Tematyka wzajemnej współpracy między młodzieżowymi radami jest bardzo szeroka i, pomimo *stricte* „lokalnego przeznaczenia” takich rad, bardzo rozwinięta. Zostanie ona jednakże wyłącznie zasygnalizowana.

Ciekawym i dość niszowym zjawiskiem jest współpraca młodzieżowych rad z organizacjami pozarządowymi. Na 242 realnie działające młodzieżowe rady<sup>197</sup> zaledwie 43 współpracowały lub współpracują z NGO-sami. Współpraca ta w większości przypadków ma również charakter doraźny – funkcjonuje ona w przypadku organizacji wydarzeń lub konkursów w tematyce, którą zajmuje się dana fundacja czy stowarzyszenie. W kilku przypadkach (głównie na terenie miasta stołecznego Warszawy) organizacje pozarządowe prowadzą warsztaty oraz szkolenia dla młodzieżowych radnych. Zazwyczaj również na współpracę między MR a NGO nie są przeznaczane żadne środki z budżetu danej JST – sytuacja ta wystąpiła zaledwie w ośmiu JST<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> Jako przykład działania z NGO można podać chociażby współpracę Młodzieżowej Rady Miasta Poznania z Fundacją Dla Jutra, <https://mrm.poznan.pl/> (dostęp: 8.08.2021), natomiast współpraca między MR odbywała się np. w przypadku Młodzieżowej Rady Miejskiej w Dzierzgoniu oraz Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyny, <https://dzierzgon.naszemiasto.pl/mlodziejowe-rady-podjely-wspolprace/ar/c8-4133264> (dostęp: 8.08.2021).

<sup>197</sup> Stan na 23 czerwca 2021 r.

<sup>198</sup> Badania własne.

Jednakże na 2414 przebadanych jednostek samorządu terytorialnego oraz 242 JST, w których obecnie funkcjonują młodzieżowe rady, zdarzyło się kilka wyjątków od reguły doraźnej, rzadkiej oraz bezkosztowej współpracy między młodzieżową radą, urzędem a NGO.

W kilku przypadkach organizacje pozarządowe w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>199</sup> aplikowały o środki na swoje inicjatywy, które realizowały wspólnie z młodzieżowymi radami. W Rybniku natomiast NGO oraz lokalna MRM „realizują wspólne przedsięwzięcia w oparciu o środki pozyskiwane zewnętrznie”. Natomiast w kilku przypadkach opiekunem MR jest pracownik lokalnego Centrum Organizacji Pozarządowych<sup>200</sup> albo pieczę nad całą radą sprawuje dana organizacja pozarządowa lub COP.

Współpraca między młodzieżowymi organami doradczo-konsultacyjnymi a organizacjami pozarządowymi najbardziej spektakularny charakter przyjmuje w młodzieżowych radach na szczeblu wojewódzkim. Wszystko to dlatego, że do czasu nowelizacji u.s.w. niektóre sejmiki województwa powoływały ich młodzieżowe odpowiedniki, ale nie jako organy wzorowane na rozwiązaniu młodzieżowych rad gmin, tylko jako projekty edukacyjne, których zapleczem organizacyjnym, merytorycznym oraz mentorskim miały być właśnie organizacje pozarządowe.

Jednakże mimo tych kilku przypadków współpraca między młodzieżowymi radą a organizacjami pozarządowymi nie jest popularna ani dobrze wykorzystywana. Co prawda młodzieżowe rady angażują się w działalność charytatywną i jest to dziedzina, przy której najczęściej dochodzi do współpracy między MR a NGO, jednakże w znacznej większości rady robią to indywidualnie, bez zewnętrznej pomocy. Warto jednak zauważyć, że część młodzieżowych radnych nie jest w stanie zidentyfikować samodzielnej czy nawet skoordynowanej wspólnie z organizacjami pozarządowymi działalności charytatywnej młodzieżowych rad<sup>201</sup>.

Trzeba natomiast przyznać, że potencjał takiej współpracy może być ogromny. Przede wszystkim stowarzyszenia i fundacje jako osoby

---

<sup>199</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.

<sup>200</sup> Np. w mieście Żory.

<sup>201</sup> Więcej na ten temat: D. Boratyn, *Charytatywna działalność gminnych rad młodzieżowych – analiza zagadnienia*, „UR Journal of Humanities and Social Sciences”, nr 3 (16), 2020.

prawne mogą zwracać się do urzędów po „małe granty” właśnie w trybie przywołanym powyżej. Daje to duże pole manewru oraz swobodę we wspólnym kształtowaniu pewnych inicjatyw na linii NGO – MR – JST. Ponadto bardzo wiele organizacji pozarządowych działa w charakterze eksperckim w określonych dziedzinach, co również może i powinno być wykorzystywane przy organizacji inicjatyw przez młodzieżową radę.

Warto podkreślić, że istnieją fundacje i stowarzyszenia, które zajmują się *stricte* budowaniem społeczeństwa obywatelskiego wśród młodzieży oraz wdrażane są programy edukacyjne skierowane do młodzieżowych radnych oraz osób zajmujących się takimi radami ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Dobrą praktyką jest zatem przeznaczanie i pozyskiwanie środków oraz wdrażanie inicjatyw koordynowanych przez trzy podmioty: JST, MR oraz NGO. Dzięki temu młodzieżowa rada będzie mogła w pełni spełniać funkcję inicjatywną<sup>202</sup>, którą ustawodawca dodał ostatnią nowelizacją ustaw samorządowych oraz włączając w swoje działania inne podmioty, które w swoich celach również zawierają zadania związane z działaniem na rzecz społeczności lokalnej.

## 4.7. Statuty młodzieżowych rad

Statut młodzieżowej rady stanowi dla niej podstawę działania oraz nakreśla kształt i funkcjonowanie młodzieżowego organu doradczego. Aby dokładnie zbadać fundamenty funkcjonowania oraz różnorodność poszczególnych rad, należy w pierwszej kolejności przeanalizować poszczególne statuty, które oddadzą specyfikę konkretnych rozwiązań. Dotychczas, ze względu na lakoniczność ujęcia tematu MR przez ustawodawcę, to właśnie w statutach należało poszukiwać wszelkich dostępnych prawnie rozwiązań oraz ram prawnych, w których mogła funkcjonować rada młodzieży. Tym niemniej stan ten doprowadzić do stworzenia znaczącej mozaiki na mapie Polski w kontekście konstytuowania statutu MR. Można by powiedzieć, że pewna unikatowość rozwiązań oraz wielość kombinacji legislacyjnych pod tym względem

<sup>202</sup> Przyznanie charakteru inicjatywnego nie zostało zakreślone przez ustawodawcę, co pozwala na podejmowanie wszelkiego rodzaju inicjatyw zgodnych z zakresem zadań JST, nie naruszając zasad kompetencyjności organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

powinna zostać skwitowana staropolskim przysłowiem: „co kraj to obyczaj”.

W związku z tym dokładna analiza poszczególnych części statutów sama w sobie mogłaby być materiałem na sporych rozmiarów książkę. Tym niemniej w analizie funkcjonowania młodzieżowych rad nie można było pominąć tak ważnego aspektu. W związku z tym przeanalizowaliśmy statuty młodzieżowych rad oraz ordynacje wyborcze do tych organów stanowiące załącznik do statutów<sup>203</sup> oraz podzieliliśmy badania na cztery aspekty zagadnień związanych z: profilem młodzieżowego radnego, ordynacją wyborczą, kadencją młodzieżowej rady oraz komisjom działającym w ramach MR.

#### 4.7.1. Młodzieżowi radni

Zadając sobie pytanie, jacy są młodzieżowi radni, można z największą pewnością odpowiedzieć, że różni. Po pierwsze, nie ma jednolitego poglądu na to, jakie są granice wiekowe kandydowania do młodzieżowych rad. Zdecydowana większość radnych to uczniowie szkół ponadpodstawowych, ale zdarzają się również rady, do których mogą kandydować uczniowie starszych klas szkół podstawowych. Prawie w ogóle nie ma młodzieżowych rad, do których mogą kandydować studenci i studentki<sup>204</sup>.

Prawa i obowiązki młodzieżowych radnych reguluje statut MR. Głównymi prawami radnych są przede wszystkim: prawo do brania udziału w głosowaniach, zabieranie głosu podczas sesji, zgłaszanie projektów uchwał i wniosków formalnych, uczestnictwo we wszystkich inicjatywach podejmowanych przez radę. Natomiast do najczęściej wymienianych obowiązków w statutach należą: aktywne uczestnictwo w sesjach rady, przestrzeganie statutu, dbanie o dobre imię MR.

---

<sup>203</sup> Z formalnego punktu widzenia mamy wtedy do czynienia z załącznikami do załącznika (statut MR jest załącznikiem do uchwały Rady Gminy o utworzeniu/powołaniu MR), co nie jest działaniem nieprawidłowym, jednak dalece niewskazanym (więcej o tym w podrozdziale 2.2).

<sup>204</sup> Chociaż zdarzają się pewne wyjątki jak np. w Kaliszu – zob. § 9 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XXIX/426/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 września 2020 r. – Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Kalisza

#### 4.7.2. Sposób wyboru młodzieżowych rad. Zagadnienia związane z ordynacją wyborczą

Z kwestią profilu młodzieżowego radnego nieustannie wiąże się tematyka ordynacji wyborczej do młodzieżowej rady. Jak zostało zasygnalizowane na wstępie, formalnie sam dokument odnoszący się do wyborów stanowi część statutu młodzieżowej rady lub jest załącznikiem do niego. Co warto podkreślić, ordynacja wyborcza młodzieżowej rady bardzo często stanowi bardziej obszerny dokument niż statut, a zagadnienie wyborów do MRM jest wieloformatowe i bardzo zdecentralizowane – nie ma określonych schematów i trudno znaleźć punkty wspólne między wyborami w jednostce samorządu terytorialnego X a Y. Dlatego zagadnienia związane z ordynacją wyborczą podzielono na kilka zasadniczych aspektów:

- sposób przeprowadzania tych wyborów;
- czynne i bierne prawo wyborcze oraz korelacja między miejscem zamieszkania lub miejscem nauki młodzieży;
- związek między wyborami do MR a organami samorządów uczniowskich.

Wybory do młodzieżowej rady są przeprowadzane na kilka sposobów. Najbardziej popularnym sposobem organizacji okręgów wyborczych jest ustalenie ich na podstawie siatki szkół danej JST z zastrzeżeniem typu danej szkoły<sup>205</sup>. Okręgi wyborcze pokrywały się ze szkołami w 197 przypadkach młodzieżowych rad gmin spośród 221 MRG, które działały w 2021. Podobnie w przypadku młodzieżowych rad powiatów – na 15 działających rad w 13 zastosowano metodę okręgów wyborczych w szkołach. Inną specyfikę wykazują województwa – w przypadku tych jednostek samorządu terytorialnego zorganizowanie podzielenie okręgów wyborczych na liczbę szkół byłoby działaniem kompletnie bezsensownym. W tym przypadku to młodzieżowe rady gmin wybierają swoich reprezentantów do młodzieżowego sejmiku województwa bądź rekrutacja odbywa się na podstawie konkursu zgłoszeń.

---

<sup>205</sup> W większości przypadków wybory do MR przeprowadzane są jedynie w szkołach ponadpodstawowych co ma związek z uwarunkowaniami wiekowymi związanymi z biernym i czynnym prawem wyborczym. Jak wskazano jednak w podrozdziale 4.7.1 wykluczanie uczniów szkół podstawowych z możliwości głosowania jest dalece niezrozumiałe.

Co ciekawe, w przypadku gmin i powiatów w żadnym przypadku nie odnotowano rekrutacji jako formy wyboru młodzieżowych radnych.

Organizacja okręgów wyborczych w szkołach niesie za sobą jeden dość istotny problem – takie rozwiązanie ogranicza możliwość uczestniczenia w wyborach młodzieży, która zamieszkuje daną gminę/powiat/województwo, ale pobiera naukę w innej jednostce samorządu terytorialnego<sup>206</sup>. Jak zaznaczono w doktrynie, głównym czynnikiem warunkującym czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady powinno być miejsce zamieszkania, a nie, tak jak jest obecnie w większości przykładów, miejsce nauki danej osoby – przyznanie prawa wyborczego osobie uczącej się na terenie danej JST, a niezamieszkującej jej byłoby dyskryminujące dla faktycznych mieszkańców tej miejscowości<sup>207</sup>. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego problem ten został pozornie rozwiązany poprzez utworzenie dodatkowego okręgu dla młodzieży zamieszkującej daną JST bądź wydzielono jeden okręg wyborczy (jedną szkołę) dla osób zamieszkujących, ale nieuczących się w danej gminie/powiecie. Jest to jednak rozwiązanie połowiczne – o tyle, o ile zdaje egzamin w przypadku przyznania młodzieży zamieszkującej, ale nieuczącej się w JST czynnego prawa wyborczego, tak ograniczanie liczby radnych dla tej kategorii osób do liczby radnych z jednego, danego okręgu jest dyskryminujące i wbrew zasadzie równości. W innych JST temat ten nie jest w żaden sposób wyjaśniony – przyznaje się młodzieży zamieszkującej, ale nieuczącej się w JST czynne (a nawet bierne!) prawo wyborcze, jednocześnie ustalając okręgi wyborcze w szkołach. Innym sposobem wyboru członków MR, który nie ma nic wspólnego z ideą samorządności i stanowi jedynie ograniczenie możliwości głosowania młodzieży, jest wybór przez organy samorządu uczniowskiego (18 przypadków na 221 działające MRG oraz 2 przypadki na 15 działających MRP w 2021)<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> O ile statut przyznaje czynne lub bierne prawo wyborcze takiej osobie.

<sup>207</sup> Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018, nr 9, s. 72-81.

<sup>208</sup> Jednakże takie rozwiązanie jest uzasadnione w wyborach do Młodzieżowej Rady m.st. Warszawy. W tym przypadku ze względu na specyficzny ustrój stolicy Polski do MR Warszawy swoich reprezentantów wyznaczają młodzieżowe rady wszystkich 18 dzielnic.

Tab. 6. Okręgi wyborcze w wyborach do młodzieżowych rad gmin oraz dzielnic (wliczono również rady w miastach na prawach powiatu) – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Rodzaj okręgów w wyborach do MRG, MRD</b>	<b>Liczba</b>
Szkoła jako okręg wyborczy	197
Wybór przez samorząd uczniowski	18
Inne (okręgi jak w wyborach samorządowych/wybór przez elektorów itd.)	6

Źródło: badanie własne.

Tab. 7. Okręgi wyborcze w wyborach do młodzieżowych rad powiatów – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Rodzaj okręgów w wyborach do MRP</b>	<b>Liczba</b>
Szkoła jako okręg wyborczy	13
Wybór przez samorząd uczniowski	2
Inne	0

Źródło: badanie własne.

Dlatego w ocenie autorów, aby zapewnić pełną transparentność oraz zgodność z prawem powszechnie obowiązującym wyborów do młodzieżowych rad, okręgi wyborcze powinny opierać się na siatce szkół, ale nie na zasadzie 1 szkoła = 1 okręg. Okręg wyborczy do młodzieżowej rady powinien zostać podzielony w sposób podobny do okręgów wyborczych funkcjonujących w danej JST w czasie wyborów samorządowych z włączeniem uczniów zamieszkujących daną JST i uczących się w szkole, która miałaby być siedzibą okręgu wyborczego. Przy zastosowaniu takiego rozwiązania przy uwzględnieniu danej szkoły jako siedziby okręgu wyborczego zostałaby zapewniona możliwość głosowania zarówno dla młodzieży zamieszkującej, ale nieuczącej się w danej JST, jak i komfort głosowania dla uczniów uczących się w danej szkole. Ponadto w tym wypadku powinno ustalić się bardzo wyraźny harmonogram, kiedy kto mógłby głosować – tak aby jednocześnie nie ograniczać możliwości głosowania oraz pracy danej placówki oświatowej.

Bardzo ważne jest również, aby dokładnie ustalić bierne oraz czynne prawo wyborcze, tak aby konkretne przepisy nie dyskryminowały ani zbytnio nie ograniczały młodzieży możliwości głosowania czy kandydowania oraz skorelować to z równym dostępem do głosowania. O ile można zrozumieć ograniczenia spowodowane wiekiem, to ograniczenie w postaci miejsca nauki jest kompletnie irracjonalne. Tak samo nielogiczne są przepisy, które zabraniają kandydowania do młodzieżowej rady uczniowi „zawieszonemu w prawach ucznia”. Pomijając sam fakt, że taki termin nie występuje w polskim prawie, warto podkreślić, że zawieszenie w prawach ucznia stanowiłoby konstytucyjne prawa do nauki, a także niemożność wypełniania obowiązku szkolnego lub nauki<sup>209</sup>.

Na sam koniec warto zwrócić uwagę na mniej spotykane przypadki wyboru młodzieżowych radnych. W Bydgoszczy młodzież ze szkół ponadpodstawowych najpierw wybiera reprezentantów ze własnej szkoły. W drugim etapie osoby te wybierają spośród siebie radnych młodzieżowej rady. W kilku przypadkach młodzież najpierw wybiera elektorów, którzy potem wybierają skład młodzieżowej rady. W trzech sytuacjach istnieje pewna pula „wolnych” mandatów. Na te miejsca odpowiednich kandydatów wybiera nowozaprzyjęta młodzieżowa rada<sup>210</sup> lub organizacja pozarządowa (np. ZHP)<sup>211</sup>. Są to niewątpliwie ciekawe rozwiązania pokazujące, jak bardzo lokalne są regulacje związane z ordynacją wyborczą młodzieżowej rady danej jednostki samorządu terytorialnego.

### 4.7.3. Kadencja młodzieżowych rad

Długość kadencji MR jest ustalona w statucie, nadawanym przez radę gminy. Praktyka w tej materii jest różna i w zasadzie nie ma żadnej reguły czy złotej zasady, którą rady podążają. W 61 radach kadencja wynosiła rok, w 136 – 2 lata, w 41 – 3 lata, w 4 – 4 lata. Co ciekawe, w pięciu przypadkach czas długości kadencji młodzieżowej rady był tożsamy z długością trwania kadencji organów samorządu terytorialnego ustaloną przez ustawodawcę na 5 lat.

<sup>209</sup> M. Wolanin, *Prawa Ucznia*, Kraków 2020, s. 37.

<sup>210</sup> Taka sytuacja ma miejsce w Tychach.

<sup>211</sup> Np. w Częstochowie.



Należy zaznaczyć, że kadencja ta odnosi się do samego funkcjonowania młodzieżowych rad, a nie zawsze do długości mandatu radnego. Niektóre rady łączą mandat np. z posiadaniem statusu ucznia danej szkoły, z której został wybrany. Jeżeli osoba zmieni szkołę lub po prostu ją ukończy, to traci mandat, a w jej miejsce wchodzi następna osoba, która uzyskała w wyborach najwyższą liczbę głosów, lub przeprowadza się wybory uzupełniające. Takie rozwiązanie jest zrozumiałe w kontekście tego, że młodzieżowi radni stanowią reprezentację danych szkół, ale ma ono wiele minusów. Przede wszystkim nie należy grupować uczniów przez pryzmat szkoły, do jakiej chodzą. W rzeczywistości problemy, potrzeby, które dotyczą młodych w danej miejscowości, są te same, niezależnie od szkoły, do której uczęszczają.

Tab. 8. Czas kadencji działających młodzieżowych rad – stan na 23 czerwca 2021 r.

<b>Czas kadencji</b>	<b>Liczba</b>
Rok	58
2 lata	134
3 lata	41
4 lata	4
5 lat (zgodnie z czasem trwania kadencji organów samorządu terytorialnego)	5

Źródło: badanie własne.

#### **4.7.4. Komisje w młodzieżowych radach**

W ramach działalności młodzieżowej rady oprócz jej całego składu powoływane są komisje zajmujące się określonymi sprawami, w których zasiada zazwyczaj mniejsza ilość osób niż w całym gremium.

Bardzo rzadko spotyka się jednak obligatoryjność tworzenia pewnych określonych komisji. Najczęściej w samym statucie uchwałodawca zapewnia możliwość tworzenia komisji problemowych lub zespołów roboczych. Różnica między nimi jest zwykle trudno zauważalna i zazwyczaj określenia „komisje problemowe” i „zespoły robocze” stosuje się zamiennie, jednak w kilkunastu przypadkach badawczych wyraźnie

dało się odczuć różnicę w tej terminologii. Otóż komisja problemowa jest powoływana zazwyczaj na okres danej kadencji i zajmuje się szerszym i bardziej ogólnym spektrum, np. komisja sportu. Natomiast zespół roboczy to pewna grupa radnych, powołana *ad hoc*, w przypadku wykonania jakiegoś konkretnego celu np. zorganizowania konkursu czy wydarzenia. Bardzo często zespoły robocze mają również charakter nieformalny – *de facto* funkcjonuje zespół radnych, która zajmuje się danym wydarzeniem, inicjatywą czy przedmiotem działań rady, jednakże nie jest grupą powołaną oficjalnie przez podmiot, jakim jest młodzieżowa rada przy JST.

Statuty młodzieżowych rad w kilkudziesięciu przypadkach ujmują obligatoryjność utworzenia komisji rewizyjnej jako organu rady młodzieżowej. Komisja rewizyjna jest powoływana dla stałego kontrolowania całokształtu działalności Prezydium MR. Jej funkcję można zatem ująć jako kontrolno-opiniodawczą – opiniuje wszelkie wnioski i projekty uchwał. Ponadto sama ma inicjatywę odwołania członka prezydium młodzieżowej rady, całego prezydium bądź radnego młodzieżowego<sup>212</sup>. Ponadto komisja opiniuje sprawozdanie finansowe prezydium za dany rok, w przypadku gdy rada ma własny budżet, oraz sprawozdanie merytoryczne prezydium z okresu roku bądź kadencji. Z tym ostatnim wiąże się dość ciekawa sytuacja, gdyż czasami według statutów to komisja ma obowiązek przygotowania raportu zamknięcia kadencji, który zawiera sprawozdanie z działalności rady oraz m.in. informacje o stanie budżetu Rady, jej dokumentacji oraz będącym w jej dyspozycji majątku, co niejako zaburza ugruntowany kontrolny charakter tego gremium. Ciekawą funkcją komisji rewizyjnej, unikatową dla Młodzieżowej Rady Miasta Kalisza do roku 2020<sup>213</sup>, było stwierdzanie ważności wyborów kolejnej kadencji Rady<sup>214</sup>.

Co ważne, w każdym statucie przy procedurze wyboru organów młodzieżowej rady jest mowa o powołaniu komisji skrutacyjnej. Jest to szczególnie ważne i niezbędne przy tajnym głosowaniu, a takim

<sup>212</sup> Zazwyczaj może to zrobić wyłącznie jako gremium (komisja rewizyjna), jednakże spotkano się również z inicjatywą pojedynczego członka komisji rewizyjnej, co w naszej opinii jest stanem niewskazanym.

<sup>213</sup> Uchylono ją uchwałą Nr XXIX/426/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 września 2020 r.

<sup>214</sup> § 13 ust. 11 załącznika do uchwały Nr XXV/314/2016 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 21 czerwca 2016 roku – Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Kalisza.

bez wątplenia jest głosowanie osobowe na członków poszczególnych organów młodzieżowej rady.

Statuty młodzieżowych rad bardzo rzadko enumeratywnie wymieniają komisje, które działają w ramach funkcjonowania tego gremium. Tym niemniej nawet w przypadku wyliczenia nie można jednak uznać, że jest to wyliczenie zupełne. Otóż statut nie może w żaden sposób zabronić młodzieżowym radnym zrzeszania się w mniejszych grupach w ramach aktywności w młodzieżowej radzie. Ponadto rada może podejmować wszelkie działania w zakresie swojej działalności. Tak więc w żaden sposób nie można stwierdzić, że w ramach zaopiniowania pewnego projektu uchwały Rady Miasta jej młodzieżowy odpowiednik nie może stworzyć zespołu roboczego/komisji problemowej w celu przygotowania tej opinii i przedłożenia jej do akceptacji całemu gremium. Tak samo w przypadku celów młodzieżowej rady, np. inicjowania działań dotyczących życia młodych ludzi w danej JST – w przypadku braku zakazu tworzenia komisji w statucie MR, taki cel jest wystarczającą podstawą do tworzenia komisji, a zabronienie takowej czynności stoi w sprzeczności z propagowaniem idei samorządowej.

Reforma edukacji z roku 2016 związana przede wszystkim z likwidacją gimnazjów wymusiła wzmożone prace nad zmianami w statutach młodzieżowych rad. W tym celu w wielu ośrodkach była to okazja do gruntownej zmiany przepisów statutowych. W kilkudziesięciu przypadkach w ramach młodzieżowej rady powołano wtedy komisję statutową (zespół roboczy do spraw zmian w statucie). Praca takiego zespołu miała polegać na przygotowaniu nowego statutu oraz przekazaniu go całej młodzieżowej radzie, która uchwałą miała zarekomendować albo przekazać te zmiany pod obrady Rady Miasta. Niestety, wykorzystanie tej procedury stało w sprzeczności z obowiązującym prawem. Warto tutaj przytoczyć opinię D. Ziółkowskiego, która zarówno w poprzednim, jak i w obecnym stanie prawnym reguluje kwestie zmiany statutu przez samą młodzieżową radę. Według niego: „W praktyce administracyjnej sformułowano stanowisko, by zmiana statutu MRG następowała w drodze uchwały tejże rady, najczęściej kwalifikowaną większością głosów. Słusznie nie zgodził się z takim rozwiązaniem Wojewoda Dolnośląski, który wskazał, że regulacja ta stoi w sprzeczności z treścią art. 5b ust. 3 u.s.g., albowiem tylko rada gminy została upoważniona przez ustawodawcę do uchwalenia statutu MRG i tylko ona może go

zmieniać”<sup>215</sup>. Pogląd organu nadzoru zasługuje na aprobatę i jest wyraźną konsekwencją uznania statutu młodzieżowej rady za akt prawa miejscowego”<sup>216</sup>.

W statutach młodzieżowych rad bardzo często o komisjach nie wspomina się o nich ani słowem, co jest stanem bardzo niepożądanym, gdyż działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wymagają pewnej inkluzywności oraz możliwości zapewnienia działań na rzecz samorządu w aspektach, w których młodzi ludzie są wystarczająco wykwalifikowani, kompetentni oraz zainteresowani. Dlatego możliwość tworzenia komisji problemowych czy doraźnych zespołów roboczych jest idealnym rozwiązaniem aktywizacji młodych ludzi w działania samorządu oraz spełnieniem funkcji konsultacyjno-doradczej młodzieżowych rad. Ponadto każda młodzieżowa rada powinna mieć co najmniej dwie komisje: doraźną komisję skrutacyjną przy tajnym głosowaniu oraz obligatoryjną komisję rewizyjną.

---

<sup>215</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30.05.2014 r., NK-N.4131.150.9.2014.MR1.

<sup>216</sup> D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 5b, teza 34.

## Podsumowanie

W ciągu 20 lat od ustawowego zawarcia instytucji młodzieżowej rady gminy organy te zyskały bardzo dużą renomę przede wszystkim dzięki świeżości wprowadzonej w działania jednostek samorządu terytorialnego, ponadprzeciętnej aktywności oraz bycia łącznikiem między JST a młodzieżą. Nie bez znaczenia jest również fakt, że młodzieżowa rada kształtowała przyszłych lokalnych włodarzy oraz osoby, które po zakończeniu przygody z MR dalej działały na rzecz partycypacji młodego pokolenia w działalności wspólnoty samorządowej.

Bardzo ciekawy i niejednoznaczny okazał się aspekt techniczny powołania młodzieżowej rady, a więc kwestia statutu MR i ordynacji wyborczej w formie załączników do uchwały organu uchwałodawczego JST o powołaniu MR lub samodzielnych uchwał organu uchwałodawczego JST. Szczególnie ważne dla tej kwestii okazało się orzecznictwo<sup>217</sup>, które ustabilizowało pogląd w tej kwestii, zgodnie z którym uchwalanie statutu MR jako załącznika do uchwały o powołaniu takiego organu jest nieistotnym naruszeniem prawa, które nie prowadzi do uznania danego aktu za nieważny. Szczególnie ważną sugestią powinno być również unikanie umieszczania ordynacji wyborczej do MR jako załącznika do statutu MR (a więc załącznika do załącznika). Tym niemniej ordynacja wyborcza może stanowić taki załącznik, w sytuacji, w której statut młodzieżowej rady nie ma charakteru załącznika, a uchwały organu uchwałodawczego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Sytuacja młodzieżowych rad w związku z pandemią SARS-CoV-2 była już tematem wielu rozważań w niniejszej publikacji i także stanowiła interesujący problem badawczy, będący podstawą do rozważań empirycznych w rozdziale IV. Nie ma sensu po raz kolejny powtarzać też tam zawartych, jednak należy zwrócić uwagę na to, że wraz ze zmniejszeniem zakażeń i aktualną sytuacją epidemiologiczną w wakacje 2021 roku, jednostki samorządu terytorialnego zaczęły powracać do procedury powoływania nowych kadencji MR. Nie bez znaczenia w tej

---

<sup>217</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 stycznia 2005 r., OSK 1007/04, LEX nr 837308. oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2005 r., OSK 1356/04, LEX nr 176132.

materii pozostała nowelizacja ustaw samorządowych z 20 kwietnia, która umożliwiła młodzieży wnioskowanie o powołanie takich organów oraz narzuciła termin procedowania przedmiotowego wniosku na trzy miesiące. Dzięki temu liczebność młodzieżowych rad w II połowie 2021 roku może znacząco wzrosnąć do poziomu sprzed pandemii bądź sprzed pierwszego spadku zainteresowania tą formą działalności w 2019 roku. Pozostaje więc mieć nadzieję, że sytuacja epidemiologiczna oraz odpowiedzialność społeczeństwa (w tym młodzieży) spowoduje dalszą ewolucję tego procesu.

Finalnie w temacie samego przeprowadzenia badań należy wspomnieć, że zbieranie danych nad funkcjonowaniem młodzieżowych rad również ukazało wiele ciekawych kwestii technicznych. Nie sposób nie pochylić się nad faktem, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego spełniły swój wymóg i odpowiedziały na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, pomijając sam fakt, że takie informacje jak chociażby statut młodzieżowej rady powinny znajdować się w Biuletynie Informacji Publicznej. Odpowiedź na pytanie o funkcjonowanie MR na dzień 10 marca 2020 r. czy 23 czerwca 2021 r. nie stanowi informacji niemożliwej do określenia czy, jak ustalono w niektórych przypadkach, „o nikłym interesie publicznym” (sic!). Co również warto podkreślić, w bazie teleadresowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wiele adresów mailowych jest już nieaktualnych albo ogólne skrzynki mailowe urzędów są całkowicie przepełnione.

Ważnym aspektem podsumowania jest też rozróżnienie terminów, które przewijały się w poszczególnych rozdziałach („kompetencja” oraz „zadanie”), a które wymagają oczywistego wyjaśnienia w odniesieniu do młodzieżowej rady. Warto w tym miejscu zaznaczyć trafny pogląd P. Schmidta, który staje na stanowisku, że: „nauka stwierdziła, że termin «zadanie» tym różni się od terminu «kompetencja», że pierwszy zawiera w sobie pierwiastek obowiązku ciężącego na wyznaczonym organie, drugi zaś zawiera nie tylko obowiązki, ale też uprawnienia właściwego organu. Różnicę tę najlepiej widać, gdy stwierdzimy, że to kompetencje pozwalają nawiązywać stosunki prawne, a nie same zadania”<sup>218</sup>. Kompetencja jest

---

<sup>218</sup> P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 141.

też definiowana jako „upoważnienie przyznane organowi władzy publicznej do dokonania doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej”<sup>219</sup>. Trudno również odróżnić kompetencję od zakresu działania. Jak wskazują M. Wierzbowski i A. Wiktorowska: „zakres działania organu obejmuje tylko wyliczenie spraw jakimi organ się zajmuje. Zakres działania organu jest zwykle określony w przepisach ustrojowych, powołujących dany organ. Przepisy określające zakres działania nie stanowią wystarczającej podstawy do podejmowania działań władczych przez organy państwowe. (...) Natomiast do podjęcia konkretnych działań władczych konieczny jest, obok przepisu określającego zakres działania, przepis upoważniający do podjęcia takiego działania, czyli przepis kompetencyjny”<sup>220</sup>.

Przenosząc to na kanwę młodzieżowych rad, organy te nie mają zatem żadnych kompetencji, gdyż nie są organami władzy publicznej, nie podejmują żadnych działań władczych oraz nie mogą podejmować stosunków prawnych.

Na sam koniec warto również nakreślić podstawową i dość prozaiczną kwestię zasygnalizowaną na wstępie, która stanowi istotę problemu badawczego: czym są młodzieżowe rady? Istnieją w tej materii co najmniej trzy poglądy. Pierwszy z nich wyznacza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 marca 2021 r., w którym WSA wskazuje, że młodzieżowa rada gminy jest jednostką pomocniczą podstawowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>221</sup>. M. Brol odnotowuje ponadto, że „praktyka funkcjonowania młodzieżowych rad pokazuje, że mogą one być nazywane organizacjami pozarządowymi i tak traktowane”<sup>222</sup>. Zgodzić jednak należy się z Z. Leońskim, który zaznacza, że: „młodzieżowa rada gminy „nie jest to jakaś odrębna gmina, lecz pomocniczy organ konsultacyjny”<sup>223</sup>, ze względu na formę reprezentacyjną tego organu (a nie otwartego forum jak w przypadku innej jednostki pomocniczej gminy – sołectwa), powołanie tego organu wołał rady gminy (a nie wołał członków założycieli czy fundatora jak

---

<sup>219</sup> T. Chauvin, op. cit., s. 110.

<sup>220</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kompetencje a zakres działania*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 181.

<sup>221</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 marca 2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

<sup>222</sup> M. Brol, op. cit., s. 34.

<sup>223</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 164.

w przypadku NGO) oraz charakter konsultacyjno-doradczo-inicjatywny tego organu.

Tematyka związana z młodzieżowymi radami przy jednostkach samorządu terytorialnego stanowi więc temat interdyscyplinarny, co (mamy nadzieję) zostało pokazane. Wszystkie przywołane aspekty zarówno w podsumowaniu, jak i poszczególnych rozdziałach czynią temat młodzieżowych rad bardzo rozbudowanym i wartym dyskusji, szczególnie że w ciągu najbliższych kilku lat będzie można ocenić, czy zmiany w prawie realnie zmieniły funkcjonowanie młodzieżowych czy jedynie stanowiły zmianę przepisów kilku ustaw oraz materiał do gruntownej analizy dla doktryny.

Czas młodzieżowej samorządności zakorzenionej wyłącznie w młodzieżowych radach chyba jednak minął. Złożyło się na to bardzo wiele czynników, czasami indywidualnych i specyficznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, których nie da się przeanalizować. Można natomiast stwierdzić, że istniały również przyczyny ogólnokrajowe, które doprowadziły do zauważalnej tendencji rezygnacji z działania młodzieżowej rady lub w młodzieżowej radzie. Za takowe należy uznać:

- dwudziestoletni okres funkcjonowania prawa, które dawało zbyt dużą uznaniowość administracyjną, ograniczało rozwój młodzieżowych rad, pozostawiając wszelkie decyzje w gestii lokalnego samorządu oraz wykluczyło możliwość powołania młodzieżowych sejmików województw oraz młodzieżowych rad powiatu bez naruszenia zasady legalizmu;
- pandemię SARS-CoV-2;
- bardzo niską współpracę między MR a NGO;
- problemy wynikające z ustalenia czynnego i biernego prawa wyborczego wbrew zasadzie równości wobec prawa, bardzo często wykluczając z możliwości działania w MR osobom zamieszkałym na terenie danej JST, ale uczącej się w innej JST;
- niewystarczające regulacje w statutach MR dot. komisji problemowych i zespołów roboczych;
- różne zadania oraz różne praktyki w działaniu młodzieżowych rad;
- niewystarczające środki finansowe przekazywane na działalność MR (lub ich brak);
- niezrozumiałe różnice w stanie prawnym między młodzieżową radą gminy a gminną radą seniorów.



Receptą na te problemy ma być więc „nowelizacja młodzieżowych rad”<sup>224</sup>. Zmiany zaproponowane przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie, dają dobry prognozyk, jednakże pojawiają się również wątpliwości związane z rozwiązaniami przyjętymi w art. 5b u.s.g., art. 3e u.s.p. oraz art. 10b u.s.w. Na pewno warto rozważyć kwestie wynikające z formy wniosku o utworzenie młodzieżowej rady przez „zainteresowane środowiska”, szczególnie w aspekcie terminu trzech miesięcy na rozpatrzenie przedmiotowego wniosku przez organ uchwałodawczy JST. Pojawia się tu przede wszystkim problem z definicją oraz warunkami, które czyniłyby taki wniosek przedmiotowym oraz jego formą. Zastrzeżenia może też nieść przypisanie młodzieżowej radzie suchych kompetencji w postaci charakteru konsultacyjnego, doradczego i inicjatywnego (w ust. 5 kolejno art. 5b u.s.g., art. 3e u.s.p. oraz art. 10b u.s.w.), szczególnie, że jak wskazał P. Bącał: „dodawanie kolejnych, niewiążących funkcji organom doradczym rady gminy zostało negatywnie ocenione w doktrynie”<sup>225</sup>.

Wątpliwości może budzić również brak zawarcia w ustawie o samorządzie gminnym odpowiedniego przepisu dot. możliwości tworzenia młodzieżowych rad przez jednostki pomocnicze, szczególnie że jednostka pomocnicza gminy czy miasta na prawach powiatu w obecnym stanie prawnym nie jest uprawniona do powołania młodzieżowego organu konsultacyjnego<sup>226</sup>, natomiast na bazie art. 5c ust. 6 u.s.g. może powołać radę seniorów jednostki pomocniczej. Takie różnice nie mogą zostać ocenione pozytywnie.

Największe i uzasadnione niejasności mogą jednak powodować dwie kwestie: brak podobnych regulacji w przypadku gminnych rad seniorów na poziomie powiatu i województwa oraz zniwelowanie różnic w ustawodawstwie dot. MRG oraz GRS. Obecnie wykreowany stan prawny w tym zakresie może zostać śmiało uznany za naruszenie zasady równości.

Pomimo tego krytycyzmu na dalsze perspektywy warto popatrzeć jednak z nadzieją. Ustawodawca w końcu znowelizował ustawy samorządowe i zdaje się, że zagwarantował młodzieżowej społeczności

<sup>224</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1038.

<sup>225</sup> P. Bącał, op. cit., s. 1055.

<sup>226</sup> Szczególna sytuacja zachodzi w dzielnicach m.st. Warszawy. Rozważania na ten temat znajdują się w podrozdziale 2.5.

coś nowego, ciekawszego. Zapewnił możliwość stworzenia bardziej namacalnych efektów swojej pracy, rozwiązał wiele wątpliwości, które podnosiła doktryna, oraz ułatwił powstawanie młodzieżowych rad, aczkolwiek, jak wskazano w podrozdziale 3.4 oraz powyżej, w kilku przypadkach istnieją pewne wątpliwości względem przyjętych rozwiązań. Szczególnie warto by było rozpocząć pracę nad regulacjami w przedmiocie rad seniorów, które wreszcie i ostatecznie zrównałyby te dwa bliźniacze organy pomocnicze JST.

Natomiast co do młodzieżowych rad to obecnie pozostaje tylko monitoring, czy zaproponowane rozwiązania rzeczywiście znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości i okażą się skuteczne. Jeżeli nie, to mamy nadzieję, że reakcja będzie szybsza niż dotychczas.

Na samym końcu warto odpowiedzieć na pytania, które zostały postawione we wstępie niniejszej pracy. Młodzi ludzie z pewnością powinni mieć realny wpływ na sprawy polityczne, szczególnie te, które ich bezpośrednio dotyczą. Są w końcu dość specyficzną grupą, która ma charakterystyczne potrzeby i problemy. Wpływ może być wywierany w różny sposób, jednym z nich i zapewne najbardziej oczywistym jest bierny i czynny udział w wyborach, ale również partycypacja w społeczeństwie obywatelskim za pośrednictwem organizacji pozarządowych czy właśnie młodzieżowych rad. Z pewnością tych możliwości, wraz z rozwojem ogólnie pojętego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, jest coraz więcej, jednakże wymagają one dopracowania, zarówno na gruncie prawodawczym, jak i praktycznym. Duża jest w tym rola dorosłych – decydentów, którzy będą stwarzali takie możliwości i wsłuchiwali się w głos młodzieży, ale również samych młodych obywateli, którzy powinni zadbać o to, aby ich głos był słyszalny. To prowadzi do konkluzji, która chcemy, aby wybrzmiała – młodzieżowe rady są potrzebne, ale samo ich umocowanie w prawie nie wystarczy. Wymagane są chęci działania ze wszystkich stron, które przerodzą się w realne działania.

Mamy nadzieję, że dzięki tej książce choć jedna osoba związana lub nie z samorządem terytorialnym, prawem administracyjnym czy pracą z młodzieżą zwiększy swoją wiedzę na temat młodzieżowych rad. Wierzymy, że dzięki niniejszej pozycji tematyka młodzieżowej partycypacji rozpowszechni się i znajdzie zastosowanie w praktyce działań JST. Mamy nadzieję, że monografia została napisana jak naj-

bardziej przystępnym i zrozumiałym językiem dla każdego odbiorców i odbiorczyń.

Zdając sobie sprawę z pewnej niszowości tematu oraz braku pozycji dotyczących młodzieży w samorządzie terytorialnym, zapraszamy też do argumentacji z przedstawioną problematyką poprzez publikowanie prac na ten temat. Deklarujemy chęć do dyskusji i pomoc w razie wszelkich wątpliwości, powstałych szczególnie ze strony młodzieży oraz decydentów na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.



# Bibliografia

## Piśmiennictwo

- Augustyniak M., *4 odrębności warszawskie*, [w:] *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, PPP 2018, nr 3.
- 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.
- 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.
- Boratyn D., *Rola opiekuna w działalności rad młodzieżowych – wyniki badań empirycznych*, „Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji”, nr 1 (41), 2021.
- Boratyn D., *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3 (18), 2020.
- Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, t. 10, 2013.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, wyd. 13.
- Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Drembkowski P., [w:] idem (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Godawa G., *Emocjonalne dojrzewanie dzieci i młodzieży w medialnym społeczeństwie*, „Studia Socialia Cracoviensia”, nr 2 (9), 2013.
- GUS, *Partie polityczne w 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2016-r-,7,3.html> (dostęp: 8.08.2021).

- GUS, *Wolontariat w 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/wolontariat-i-praca-niezarobkowa-na-rzecz-innych/wolontariat-w-2016-r-,1,3.html> (dostęp: 8.08.2021).
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, ST 2015, nr 1-2.
- Kondzińska A., *Szesnastoletni wyborca? Nawet młodzi są przeciw*, <https://wyborcza.pl/7,75398,13600283,szesnastoletni-wyborca-nawet-mlodzi-sa-przeciw.html> (dostęp: 18.07.2021).
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST 2010, nr 1-2.
- Konieczny M., *Polityka Młodzieżowa w Polsce – podstawowe zagadnienia*, [w:] M. Jeżowski, J. Dąbrowska-Resiak (red.), *Polityka młodzieżowa w Polsce. Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994.
- Niewiadomski Z., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Marekvia A., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Maciaszek P., *Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II*, RS 2016, t. 5.
- Mędrzycki R., *Funkcje Gminnych Rad Seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79, z. 3, 2017.
- Mędrzycki R., *Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego*, Kw. Pr. Pub. 2015, nr 1.
- Moll T., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021.
- Schmidt P., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Strzelecki A., *Budżet partycypacyjny*, [w:] Z. Bukowiński, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014.
- Stych M., *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, PPP 2016, nr 7-8.
- Szenc A., [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szenc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2012.
- Rada Dzieci i Młodzieży, *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*, Warszawa 2018.
- Rodziewicz M., *Proces kształtowania polityki młodzieżowej w Polsce na poziomie centralnym*, „Zbliżenia Cywilizacyjne”, nr 1, 2016.

- Taladaj H., *Rozważania de lege lata i de lege ferenda na bazie pierwszych doświadczeń z funkcjonowania Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem*, PPP 2021, nr 4.
- Wardzała J., *Zmiany w postrzeganiu roli młodzieży we współczesnym społeczeństwie konsumpcyjnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 414, 2015.
- Waszak M., Zbieranek J., *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010.
- Wierczyński G., [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Wierzbica A., *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, ST 2012, nr 12.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kompetencje a zakres działania*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2020.
- Więclawski Ł., Ziółkowski D., *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018, nr 9.
- Ziółkowski D., [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ziółkowski D., *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica”, nr 77, 2018.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. (Dz. U. 2001 nr 45 poz. 497).

Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 r. poz. 1318).

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).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2018 poz. 1817).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zarządzenie nr 40 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Zarządzenie Marszałka nr 16/2017 Województwa Opolskiego z dnia 2 lutego 2017 r.

Uchwała Nr XXII/465/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 grudnia 2007 r.

Uchwała nr XXX/303/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 30 marca 2017 roku.

Uchwała nr IV/63/19 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 lutego 2019 r.

Uchwała Nr 10.166.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 8 maja 2019 roku.

Uchwała Nr 383/XXXVII/21 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28 kwietnia 2021 roku.

Uchwała nr 17/32/99 Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z dnia 7 października 1999 r.

Sejm VI kadencji, druk nr 2112, *Uchwała Senatu RP z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym.*

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 30.05.2014 r., NK-N.4131.150.9.2014.MR1.

Zarządzenie nr 1/2018 Prezydenta Miasta Zawiercie z dnia 21 listopada 2018 roku.

Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Rady Dzieci i Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej przy Ministrze Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN z 2020 r. poz. 18).



- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2020 r. poz. 264).
- Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Klimatycznej (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 20).
- Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku, <https://bip.czestochowa.pl/artypkyl/33041/7239/uchwala-nr-44-v-90-rady-miasta-czestochowy-z-dnia-19-wrzesnia-1990-roku-w-sprawie-utworzenia-rad-dzieciecej-i-mlodziezowej-miasta-czestochowy> (dostęp 8.08.2021).
- Statut Młodzieżowej Rady Miasta Krakowa (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XC VII/1449/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 lutego 2014 r.).
- Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia (Załącznik do uchwały nr XLIII/943/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2017 r.).

## Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Rzeszowie z dnia 21 maja 1997 roku, sygn., akt SA/Rz 139/97.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2011 r., IV SA/Gl 492/11.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.
- Wyrok WSA w Krakowie z 5.07.2005 r., III SA/Kr 393/05, LEX nr 879364.
- Wyrok NSA z 7.01.2005 r., OSK 1007/04, LEX nr 837308.
- Wyrok NSA z 7.04.2005 r., OSK 1356/04, LEX nr 176132.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.09.2008 r., II SA/Bd 451/08, LEX nr 515287.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.07.2008 r., II SA/Go 344/08, LEX nr 519104.
- Wyrok WSA w Lublinie z 18.03.2008 r., III SA/Lu 47/08, LEX nr 506951.

## Inne źródła

- Dane IPSOS: <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-druga-tura-frekwencja-w-grupach-wiekowych-4635625> (dostęp: 18.07.2021).
- Dane IPSOS: <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-frekwencja-w-grupach-wiekowych-4623387> (dostęp: 18.07.2021).

Dane o posłach wg stanu na dzień wyborów: [https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/poslowie\\_poczatek\\_kad](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/poslowie_poczatek_kad) (dostęp: 18.07.2021).

Directorate-General for Communication – Public Opinion Monitoring Unit, Post-election survey 2014. European Elections 2014, Socio-Demographic Annex, [https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_ee2014\\_sociodemographic\\_annex\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_ee2014_sociodemographic_annex_en.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

FRSE, *Erasmus+ Młodzież*, [http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziez\\_24\\_10.pdf](http://czytelnia.frse.org.pl/media/Mlodziez_24_10.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

Informacje na stronie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego: <https://www.gov.pl/web/pozytek/podstawowe-informacje2> (dostęp: 18.07.2021).

Informacje na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/MRK> (dostęp: 18.07.2021).

Informacja na stronie Ministerstwa Edukacji i Nauki o Radzie Dzieci i Młodzieży RP: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/rada-dzieci-i-mlo-dziezy-rzeczypospolitej-polskiej-przy-ministrze-edukacji-i-nauki> (dostęp: 18.07.2021).

Informacja na stronie Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych: <https://prom.info.pl/> (dostęp: 18.07.2021).

Informacja ze strony RCL:  
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755758/12755759/dokument484226.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

Informacja na stronie PROM:  
<https://prom.info.pl/blog/projekt-nowelizacji-artykulu-5b-ustawy-o-samorza-dzie-gminnym/> (dostęp: 24.07.2021).

Odpowiedź na interpelację nr 26591 w sprawie Rady Dzieci i Młodzieży RP przy MEN, 17.10.2018, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B5PHQA> (dostęp: 18.07.2021).

Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, *ONZ dla młodzieży*, 2012, [http://www.unic.un.org.pl/dla\\_mlodziety/onz.pdf](http://www.unic.un.org.pl/dla_mlodziety/onz.pdf) (dostęp: 18.07.2021).

Projekt ustawy nr 576:  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1476337BF95A07D2C12585D900357157/%24File/576.pdf> (dostęp: 24.07.2021).

Projekt ustawy o Radzie Młodzieży dostępny na stronie internetowej Stowarzyszenia na rzecz Powołania Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej: <https://drive.google.com/file/d/0B4KICNusTVzld2E0QXdfNWOyZm8/view?resourcekey=0-7aRyyM3H6g-8QBjdIouEwQ> (dostęp: 25.07.2021).

Przebieg procesu legislacyjnego projektu ustaw druk nr 1014: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2\\_a4y-jUs0Moio07wfp5hTR6Q1-b68](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25CDC50CDF730039C125869A-003E78B1&fbclid=IwAR17MLPh4UXzDeKBvFBAe4BTmqXfgH2_a4y-jUs0Moio07wfp5hTR6Q1-b68) (dostęp: 24.07.2021).

Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP projektu ustawy druk nr 186: [https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d\\_sX0OFFnj9AgS7HFIemIrGNOBzxsUum-qAj91ww53A](https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,125.html?fbclid=IwAR1HsUgsO754R307d_sX0OFFnj9AgS7HFIemIrGNOBzxsUum-qAj91ww53A) (dostęp: 24.07.2021).

Uwagi Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy z dnia 30 grudnia 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12342300/12755752/12755755/dokument489149.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

Uzasadnienie do projektu Ustawy o Radzie Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej, [drive.google.com/file/d/0B4K1CNusTVzISnNKWDDvci1DOFU/view](https://drive.google.com/file/d/0B4K1CNusTVzISnNKWDDvci1DOFU/view) (dostęp: 18.07.2021).







Oliwia Wyrzykowska – studentka prawa i administracji na Uniwersytecie Warszawskim, wiceprezeska Fundacji na rzecz Praw Ucznia, członkini Młodzieżowego Sejmiku Województwa Mazowieckiego, wieloletnia działaczka społeczna. Szczególnie interesuje się prawami człowieka, prawem oświatowym oraz samorządem terytorialnym.



Jan Zapolski-Downar – student prawa na Uniwersytecie Warszawskim oraz Szkoły Głównej Handlowej, członek Rady Fundacji na rzecz Praw Ucznia, były radny Młodzieżowej Rady Miasta Malborka. Swoje zainteresowania badawcze kieruje ku kwestiom związanym z samorządem terytorialnym, prawem unijnym oraz prawem konstytucyjnym.

Młodzieżowe organy konsultacyjne wpisały się na stałe w krajobraz samorządu terytorialnego. Po 20 latach ich ustawowego funkcjonowania oraz znaczącej nowelizacji prawa w tym zakresie, nadszedł czas analiz, podsumowań oraz sformułowania pytań co do przyszłości młodzieżowych rad. Te wszystkie aspekty, wraz z komentarzem nowoprzyjętych rozwiązań, znalazły się w publikacji, do której zgłębienia zachęcamy wszystkich zainteresowanych tematyką młodzieżowej samorządności.

ISBN 978-83-66666-58-0

DOI 10.48226/978-83-66666-58-0