

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

MŁODZIEŻOWA RADA GMINY/POWIATU I MŁODZIEŻOWY SEJMIK WOJEWÓDZTWA W ŚWIETLE NOWYCH REGULACJI PRAWNYCH

dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM

I. Podstawy prawne, cel i charakter prawny

Młodzieżowe rady gmin istniały dotychczas wyłącznie w gminie i w mieście na prawach powiatu. Jednak ustawodawca na mocy art. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. (Dz.U.2021.1038) r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie^[1] wprowadził ten instrument partycypacji społecznej również w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego, uszczegóławiając regulacje normatywne obowiązujące w tym zakresie. Ustawa ta weszła w życie 23 czerwca 2021 r. wprowadzając tę instytucję partycypacji społecznej wśród młodzieży na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, w formie mechanizmu fakultatywnego, ramowo unormowanego w przepisach ustrojowych. Brak regulacji dotyczących funkcjonowania młodzieżowych ciał konsultacyjno-doradczych na płaszczyźnie ustrojowej powiatu i samorządu województwa ograniczał możliwości szerszego realizowania idei samorządności przez zainteresowane środowiska młodzieżowe.

Aktualnie podstawą prawną w zakresie organizacji i funkcjonowania młodzieżowych rad i sejmików województwa są przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz statuty tych ciał, przyjęte w drodze uchwał organów stanowiących poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Młodzieżowe rady i młodzieżowy sejmik województwa pozostają nadal formą fakultatywną, uzależnioną w zakresie powołania od woli radnych danej wspólnoty. Do radnych gmin, powiatów i województw należy w efekcie końcowym decyzja dotycząca zasadności powołania tej formy partycypacji społecznej wśród młodzieży wraz z określeniem podstawowego aktu jej funkcjonowania, jakim jest statut.

Zaznaczyć jednak należy, że ustawodawca w sposób konsekwentny i jednoznaczny wzmacnia pozycję prawną tych ciał dookreślając w sposób normatywny ramy ich funkcjonowania w samorządowych ustawach ustrojowych. Daje to podstawę do zwiększenia uprawnień i określonych w ustawie kompetencji przydanych tym ciałom w strukturze samorządowej. Wzmacnia to z pewnością ramy funkcjonowania przedmiotowych mechanizmów, jednak wciąż pozostawia miejsce na pewną swobodę w zakresie kształtowania ich statusu prawnego w drodze regulacji statutowych przez radnych.

Celem powołania młodzieżowych rad i sejmików jest realizacja jednego z podstawowych zadań własnych wspólnot samorządowych a mianowicie wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej wśród mieszkańców danej wspólnoty, w tym w szczególności wśród młodzieży. Zaangażowanie ludzi młodych w sprawy danej wspólnoty lokalnej albo ponadlokalnej jest świetną lekcją demokracji uczestniczącej, będącej podstawą tworzenia świadomego społeczeństwa obywatelskiego, do którego należy dążyć.

[1] Zwana dalej nowelą z 2021 r.

Aktywność młodzieży w gminach, powiatach i samorządach województw jako aktywność obywatelska polega na właściwym stworzeniu warunków edukacji samorządowej i poznawaniu struktur administracji publicznej celem lepszego zrozumienia podstaw organizacji i funkcjonowania wspólnoty samorządowej, w tym władzy publicznej, będącej przejawem demokracji pośredniej. Władza ta ma na celu zaspokajanie lokalnych i ponadlokalnych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej. Uczenie się podstawowych zasad, w oparciu, o które tworzy się samorząd terytorialny, jak np. zasadę decentralizacji władzy publicznej, dekoncentracji i subsydiarności oraz jawności działania organów administracji publicznej, stanowi podstawę do tworzenia podwalin dla dobrego samorządu, w którym świadomi swych praw i obowiązków mieszkańcy dopiero co wkraczają w dorosłe, odpowiedzialne życie publiczne. Zainwestowanie w proces edukacji samorządowej stanowi odpowiedzialne zachowanie prawodawcy i uchwałodawcy lokalnego, którzy wychodząc naprzeciw potrzebom młodzieży, realizują funkcje wychowawczą i edukacyjną. Wzbudzenie poczucia współodpowiedzialności lokalnej i ponadlokalnej stanowi bezcenną lekcję dla młodzieży, która gwarantuje w przyszłości odpowiedzialną i kompetentną władzę samorządową oraz świadomych mieszkańców wspólnoty terytorialnej. Dlatego powoływanie młodzieżowych rad/sejmików stanowi wyzwanie współczesnego samorządu terytorialnego w zakresie edukacji proobywatelskiej, dając fundamenty do tworzenia właściwych struktur demokratycznych na poziomie samorządowym.

Młodzieżowe rady i sejmiki nie stanowią organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Zostały zakwalifikowane jako fakultatywne formy partycypacji społecznej, mające charakter instrumentu demokracji proobywatelskiej. Nie stanowią mechanizmu koprodukcji usług publicznych. Młodzieżowe rady i sejmiki nie zostały wyposażone w przymiot osobowości prawnej, tak jak np. jednostki samorządu terytorialnego. Mają charakter wewnętrzny i subsydiarny, bowiem umożliwiają realizację podstawowego zadania własnego wspólnoty samorządowej jakim jest zadanie polegające na upowszechnianiu idei samorządowej wśród mieszkańców danej wspólnoty. Z uwagi na wzrost świadomości obywatelskiej stają się niezbędnym elementem w tworzeniu demokratycznych struktur administracyjnych.

II. Powołanie i likwidacja młodzieżowej rady gminy/powiatu i młodzieżowego sejmiku

O utworzeniu młodzieżowej struktury decyduje organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, który dokonuje jej utworzenia na mocy uchwały. Uchwała ta zapada zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu danego organu stanowiącego, w głosowaniu jawnym. Projekt uchwały w zakresie powołania, jak i odwołania młodzieżowej rady/sejmiku powinien zawierać uzasadnienie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może z własnej inicjatywy utworzyć takie ciało. Jednak ustawodawca dopuszcza możliwość wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja ta potwierdza dotychczasowe unormowania, na mocy których organ wykonawczy gminy/powiatu/województwa posiada inicjatywę uchwałodawczą, zagwarantowaną ex lege (zob. art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g., art. 30 ust.2 pkt 1 u.s.p., art. 41 ust 2 pkt 1 u.s.w.).

Dopuszczone do złożenia wniosku zostały także podmioty reprezentujące zainteresowane środowiska, w szczególności samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy/powiatu/województwa. Wśród grona tych podmiotów znajdują się również organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), pod warunkiem, że działają one na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku złożenia wniosku o utworzenie młodzieżowej rady/sejmiku organ stanowiący w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia powinien rozpatrzy przedmiotowy wniosek. Upływ wyżej wskazanego terminu, w przypadku bezczynności organu stanowiącego jest niestety bezsankcyjny. Natomiast w przypadku odrzucenia wniosku przez organ stanowiący, kolejny wniosek może zostać złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku. Regulacja ta nie ogranicza jednak możliwości składania wniosków przez podmioty zainteresowane, a pozostawia swobodę organowi stanowiącemu w zakresie ustanowienia tej formy partycypacji społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tych przepisów umożliwia podmiotom, które są zainteresowane powołaniem młodzieżowej struktury, wyartykułować taką potrzebę, a organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa będzie zobowiązany do odpowiedzi na taki postulat. Stanowi to pewnego rodzaju formę kontroli społecznej nad organami władzy samorządowej, której wskazuje się aktualny kierunek oczekiwań mieszkańców, w zakresie realizacji ich potrzeb wspólnotowych.

Likwidacja młodzieżowej rady/sejmiku może nastąpić z inicjatywy wszystkich podmiotów, które dysponują inicjatywą w zakresie jej powołania. Jednak organem posiadającym kompetencję do likwidacji tego ciała jest organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanką będącą podstawą podjęcia takiej uchwały jest np. brak zainteresowania tą formą partycypacji społecznej wśród młodzieży. Likwidacja młodzieżowej rady/sejmiku wymaga uchylenia uchwały o jej powołaniu i statutu, w oparciu, o który działała. Jednocześnie należy uchylić pozostałe uchwały rady gminy/powiatu i sejmiku województwa, które regulowały materię dotyczącą poszczególnych kwestii z zakresu funkcjonowania tych ciał, jak np. powołanie opiekuna. Uchylenie przedmiotowych uchwał następuje w trybie i na zasadach określonych w samorządowych ustawach ustrojowych i regulacjach materii statutowej.

III. Zadania i formy realizacji

Młodzieżowa rada/sejmik ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Nie jest ciałem stanowiącym, co oznacza, że nie ma kompetencji do podejmowania uchwał o charakterze prawa miejscowego. Nie jest też organem rozstrzygającym. Z uwagi na charakter inicjatywny ustawodawca wyposażył młodzieżowe rady/sejmiki w możliwość zgłoszenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Nie wyposażył jednak tego ciała w bezpośrednią możliwość przedłożenia projektu uchwały pod obrady rady gminy/powiatu i sejmiku województwa. Tym samym młodzieżowym radom/sejmikom nie przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, lecz wystąpienie jedynie z wnioskiem, który uruchomi całą inicjatywę uchwałodawczą. Projekt uchwały młodzież może złożyć wyłącznie poprzez podmioty wskazane w danym statucie gminy, powiatu, samorządu województwa, które zostały wyposażone w ten przymiot. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego lub odrębna uchwała organu stanowiącego. W przypadku, gdy uchwałodawca będzie chciał zrealizować delegację ustawową w tym zakresie w statucie gminy, powiatu, samorządu województwa, wymagana będzie zmiana statutu danej jednostki, stąd racjonalnym jest regulowanie tej kwestii w drodze odrębnej uchwały organu stanowiącego.

Młodzieżowa rada/sejmik może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały do organu wykonawczego. Z uwagi na fakt, że młodzieżowa rada/sejmik jest ciałem kolegialnym, rozstrzygnięcia przez nią podejmowane powinny przybrać postać uchwał. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Organ wykonawczy gminy, starosta powiatu albo marszałek województwa, lub osoba przez nich wyznaczona, są obowiązani udzieli odpowiedzi nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Odpowiedź powinna nastąpić w formie pisemnej, nie wyklucza to zastosowanie formy elektronicznej.

Warto podkreślić, że ustawodawca zapomniał o możliwości przedstawienia zapytań i wniosków do organów stanowiących danej jednostki. Ograniczył to uprawnienie wyłącznie do organu wybawczego. Nie można wkluczyć, że choć młodzieżowa rada/sejmik działa z powołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, to mogą pojawić się kwestie budzące wątpliwości, w których młodzi ludzie chcieliby zadać pytanie czy przedstawić wniosek, zwłaszcza, w przypadku, gdy kwestie te dotyczyć będą zakresu działania rad gminy/powiatu czy sejmiku województwa. Wydaje się słusznym rozszerzenie kręgu podmiotów, w stosunku do których można by złożyć zapytanie czy wniosek do organu stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zwrócić należy uwagę, że zapytania zostały wprowadzone w tym przepisie na wzór zapytań radnych, jako realizacji zasady jawności i transparentności działania organów władzy publicznej. Radni składają zapytania w sprawach aktualnych problemów danej jednostki samorządu terytorialnego, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym (zob. art. 24 ust. 5 u.s.g., art. 21 ust. 12 u.s.p., art. 23 ust. 7 u.s.w.). Jest to tryb odrębny i nie jest związany z postępowaniem o udostępnienie informacji publicznej.

Treść zapytań radnych oraz udzielonych im odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej jednostki samorządu terytorialnego, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Warto przewidzieć podobną regulację w tym zakresie w stosunku do wniosków i zapytań młodzieżowych rad/sejmików. Niestety *de lege lata* przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie zawierają takich unormowań. Należy podkreślić, że wnioski lub zapytania nie mogą zostać złożone przez poszczególnego członka młodzieżowej rady/sejmiku, tylko przez całe ciało kolegialne. Ustawodawca odmiennie potraktował zakres podmiotowy w zakresie składania zapytań w stosunku do radnych jednostek samorządu terytorialnego, przyznając im to prawo do indywidualnego wykorzystywania.

Wskazać należy, że regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mają wobec ustaw ustrojowych charakter uzupełniający (tak A. Piskorz-Ryń, (w:) J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, LEX/el).

Nie można złożyć skargi do sądu administracyjnego na bezczynności w zakresie braku odpowiedzi organu lub niepełnej odpowiedzi na zapytanie np. radnego, bowiem odpowiedź na zapytania radnego, ma jedynie walor informacyjny i w swej treści nie przyznaje adresatowi uprawnień i nie nakłada na niego żadnych obowiązków. Odpowiedź na zapytanie radnego nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego (por. postanowienie WSA w Opolu z dnia 30 października 2020 r., II SAB/Op 45/20, LEX nr 3076222).

Uwagi te można odnieść również do zapytań składanych przez młodzieżową radę/sejmik, do których nie będzie miała zastosowania sądowa kontrola administracji publicznej. Dotyczy to również skarg na bezczynność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotowym zakresie.

Ustawodawca wskazał, że do zadań młodzieżowej rady/sejmiku należy w szczególności:

- opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;
- udział w opracowaniu dokumentów strategicznych danej gminy/województwa oraz działań strategicznych powiatu na rzecz młodzieży;
- monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy/powiatu oraz działań strategicznych województwa na rzecz młodzieży (monitorowanie przybiera postać ciągłej kontroli etapów realizacji przedmiotowych dokumentów lub działań).

- w przypadku braku realizacji reakcja młodzieżowej rady/sejmiku, powinna nastąpić czy w formie wniosku czy zapytania do organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego. Instrument ten można uznać za formę kontroli społecznej młodzieży);
- podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez organ stanowiący (ustalenie form i zasad dotyczących edukacji obywatelskiej w drodze odrębnej uchwały - katalog otwarty).

Wskazanie przykładowego katalogu zadań (jako niezbędny element statutu) będzie oznaczało zwiększenie udziału młodzieży w tworzeniu lub opiniowaniu na poziomie samorządowych aktów prawnych, które dotyczą przyszłości młodego pokolenia. Mowa tu o aktach uchwalanych zarówno na płaszczyźnie samorządowej, jak i rządowej.

Młodzieżowa rada gminy/powiatu oraz młodzieżowy sejmik może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej. Jest to nowe zadanie, dotychczas nie występujące w katalogu zadań młodzieżowych rad/sejmików. Ma ono na celu włączenie młodzieży w proces tworzenia dokumentów strategicznych na poziomie rządowym dotyczącym ludzi młodych, co pozwoli na lepsze zrozumienie problematyki polityki młodzieżowej, ale również funkcjonowania segmentu władzy rządowej i samorządowej. Płaszczyzny relacji będą stanowić cenną lekcję współpracy między organami administracji publicznej w zakresie określania ram polityki wyznaczającej kierunki dla aktywności młodych ludzi w strukturze administracyjnej.

IV. Statut

Organ stanowiący, tworząc młodzieżową radę/sejmik, nadaje jej statut. Akt ten określać w szczególności zasady działania młodzieżowej rady gminy/powiatu i sejmiku, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa. Wskazane powyżej elementy mają charakter obligatoryjny i minimalny w zakresie materii statutowej. Ich brak skutkować będzie stwierdzeniem nieważności statutu przez organ nadzoru – wojewodę.

Wskazać należy, że zakres regulacji statutu może być szerszy, niż te elementy wyżej wskazane. Ważne, by regulacje statutowe nie były sprzeczne z samorządowymi ustawami ustrojowymi i Konstytucją RP czy Europejską Kartą Samorządu Lokalnego i statutem danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazał w wyroku z dnia 31 marca 2021 r. WSA w Gliwicach (III SA/GI 641/20, LEX nr 3172415): „w sytuacji, gdy racjonalny ustawodawca przekazał radzie gminy prawo do ustalenia trybu wyborów członków rady i zasad jej działania, to nie oznacza to, że nie może ona wprowadzać niczego, co nie posiada wyraźnego odniesienia w ustawie, bo wówczas tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa byłaby w istocie martwa, ale - biorąc pod uwagę samodzielność gminy - ma prawo wprowadzać takie regulacje zasad działania, jakie uzna za zasadne i celowe, o ile tylko nie naruszają przepisów bezwzględnie obowiązujących. Natomiast zasada, jaką ustawodawca uznał za ważną i istotną i która - jako zapis ustawowy - niewątpliwie wiąże radę gminy przy uchwalaniu statutu młodzieżowej rady gminy, to charakter konsultacyjny młodzieżowej rady gminy, która wybrana została przez mieszkańców gminy i spośród mieszkańców gminy. Radny może być jej członkiem albo koordynatorem, jak określa statut.”.

Podmioty, którym ustawodawca przyznał prawo wystąpienia z wnioskiem o utworzenie młodzieżowej struktury partycypacyjnej do organów stanowiących, mogą ponadto przedstawiać opinie w zakresie projektu jej statutu. Opinie te mają na celu zwiększenie aktywności różnych środowisk działających na rzecz młodzieży i urealnienie funkcji edukacyjno-prospołecznej odzwierciedlonej w unormowaniach, określonych w projekcie statutu tego instrumentu partycypacyjnego.

.Należy podkreślić, że statut młodzieżowej rady gminy/powiatu oraz młodzieżowego sejmiku województwa ma charakter aktu prawa miejscowego, bowiem zawiera normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym. Jest aktem, który reguluje prawa i obowiązki mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i wywołuje skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi wspólnot samorządowych (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 stycznia 2010 r., NK.II.PK1.0911-1/10, Dolno.2010/14/218). Statut należy do aktów ustrojowo-organizacyjnych i podlega publikacji w danym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Oznacza to, że wszystkie zmiany dotyczące przedmiotowego statutu również będą podlegać publikacji, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U.2019.1461 z póź. zm.).

Niezbędne jest zawarcie w statucie młodzieżowej rady/sejmiku unormowań dotyczących zasad współdziałania tego ciała z organami danej jednostki samorządu terytorialnego, a nawet możliwość współdziałania z młodzieżowymi radami innych gmin/powiatów czy młodzieżowymi sejmikami województw. W istocie celem przedmiotowego mechanizmu partycypacji społecznej wśród młodzieży powinno być np. opiniowanie uchwał organów stanowiących dotyczących młodzieży, inicjowanie takich przedsięwzięć, projektów lub działań dotyczących młodych ludzi w danej jednostce samorządu terytorialnego, reprezentowanie interesów młodzieży wobec danej wspólnoty samorządowej. Dlatego też, by zrealizować ten cel, bieżący i bezpośredni kontakt z radnymi jest niezbędny.

V. Substrat osobowy – prawa i obowiązki

Członkami młodzieżowej rady/sejmiku są osoby młode, którym zgodnie z regulacjami statutowymi przysługuje bierne prawo wyborcze do organów tego ciała, określone na mocy statutu.

Członkom tym przysługują określone prawa. Jednym z nich jest uprawnienie do uczestnictwa w posiedzeniach młodzieżowej rady/sejmiku z możliwością głosowania. Dotyczy to również uprawnienia w zakresie zabrania głosu, składania propozycji wniosków i zapytań, następnie przegłosowywanych przez całe ciało.

Ponadto członkowi młodzieżowej rady/sejmiku przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych związanych z pełnieniem obowiązków. Przepisy te zostały wprowadzone do samorządowych ustaw ustrojowych, co umożliwi ich realizację w tym mechanizmie partycypacyjnym. Dotychczas skorzystanie z możliwości zwrotu kosztów było ograniczone z uwagi na brak normy ustawowej w tym zakresie.

Jeśli członek młodzieżowej rady/sejmiku bierze udział w posiedzeniach młodzieżowej rady/sejmiku lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje to ciało zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady/sejmiku lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę/sejmik. Zwrot kosztów dotyczy także rodzica lub opiekuna prawnego w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady/sejmiku.

Zwrot kosztów następuje 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/sejmiku na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni to ciało, reguluje statut danej młodzieżowej rady/sejmiku. Regulacje te mają na celu zwiększenie uczestnictwa młodzieży w pracach rady/sejmiku oraz podniesienie aktywności współdziałania na forum samorządowym.

Tym samym przyjąć należy, że przepisy art. 5b ust. 11 u.s.g., art. 3e ust. 11 u.s.p. oraz art. 10a ust. 11 u.s.w. zawierają upoważnienie dla organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przystugiwać będzie zwrot kosztów podróży służbowych związanych z wykonywaniem funkcji społecznej członka młodzieżowej rady/sejmiku.

Oznacza to, że członkowie młodzieżowej rady/sejmiku zachowują prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok z dnia 23 października 2019 r. WSA w Poznaniu, II SA/Po 555/19, LEX nr 2744600).

Spółeczny charakter wykonywania funkcji publicznych w młodzieżowych radach/sejmikach oznacza, że osoby będące członkami tych ciał nie pozostają w stosunku pracy z tego tytułu, nie otrzymują więc za pełnienie tych funkcji wynagrodzenia. Wykonywanie funkcji wiąże się jednak z ponoszeniem przez te osoby określonych kosztów np. koszty podróży służbowych. Koszty ogólne, związane z wykonywaniem funkcji publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, mogą być rekompensowane w ramach diet, których członkowie młodzieżowej rady/sejmiku nie otrzymują. Natomiast koszty związane z podróżą podjętą w ramach wykonywania tych funkcji - w ramach zwrotu kosztów podróży służbowych są przyznawane w trybie i na zasadach określonych w materii statutowej w ramach delegacji ustawowej.

Regulacje prawne, które przewidują wyrównanie kosztów podróży nie uchylają społecznego charakteru funkcji w związku z pełnieniem których są wypłacane (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 marca 2018 r., II SA/Go 42/18, LEX nr 2467191). Tym samym zwrot kosztów podróży nie może być uznany za wynagrodzenie, którego wypłata odbiera społeczny charakter funkcji członka młodzieżowej rady/sejmiku.

Młodzieżowa rada gminy/powiatu oraz młodzieżowy sejmik województwa mogą posiadać **opiekuna**. Opiekunem powinna być osoba pełnoletnia, która będzie pełniła funkcje drogowskazu dla młodzieży w strukturze samorządowej oraz wychowawczej. Statut młodzieżowej rady/sejmiku może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania. Natomiast samo powołanie opiekuna należy do kompetencji organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, ale spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę/sejmik. Tym samym oba ciała mają wpływ na wybór osoby opiekuna, która ma istotne znaczenie w wypełnianiu roli edukacyjnej na płaszczyźnie demokracji proobywatelskiej.

Oznacza to, że wyboru w tym przedmiocie dokonuje się w drodze uchwały - odrębnej od uchwały w sprawie powołania samej rady i nadania jej statutu (podobnie zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 października 2021 r., 141/21, Kujaw.2021/5165).

Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem jest organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu, której kadencja trwa 2 lata. W jej skład zgodnie z art. 412 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wchodzi nie mniej niż 20 członków, w tym przedstawiciele młodzieżowych rad gmin/powiatów oraz przedstawiciele młodzieżowych sejmików województw. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy oraz młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatów, młodzieżowych sejmików województw i Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej stanowią co najmniej połowę składu Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem.

Przewodniczący Komitetu powołuje i odwołuje członków Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem, w tym reprezentujących młodzieżowe rady/sejmiki, spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 3 młodzieżowych rad gmin, 3 młodzieżowych rad powiatów lub 3 młodzieżowych sejmików województw.

Uczestniczenie przedstawicieli młodzieży w Radzie Dialogu umożliwi im zapoznanie się z najważniejszymi instytucjami państwowymi i samorządowymi. Zwiększenie partycypacji ludzi młodych w kształtowaniu struktur administracji publicznej oceniać należy pozytywnie.

Obsługa administracyjno-biurowa młodzieżowej rady gminy/powiatu i młodzieżowego sejmiku jest zapewniana przez aparat pomocniczy danej jednostki samorządu terytorialnego, który pokrywa również koszty obsługi tych ciał. Dlatego też obrady młodzieżowej rady/sejmiku będą się najczęściej odbywać w pomieszczeniach danego urzędu gminy, starostwa powiatowego czy urzędu marszałkowskiego. Zapewni to wsparcie merytoryczne, organizacyjne i techniczne.

Młodzieżowe rady gmin, młodzieżowe rady powiatów i młodzieżowe sejmiki województw utworzone przed dniem wejścia w życie noweli z 2021 r. stają się odpowiednio młodzieżowymi radami gmin, młodzieżowymi radami powiatów i młodzieżowymi sejmikami województw. Te struktury młodzieżowe, w których przed dniem wejścia w życie noweli z 2021 r. utworzono odpowiednio młodzieżowe rady gmin, młodzieżowe rady powiatów lub młodzieżowe sejmiki województw, dostosują statuty młodzieżowych rad oraz młodzieżowych sejmików do wymagań ustawy w terminie do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Przepisy nowej ustawy nie wpłyną na kadencje obecnie funkcjonujących rad czy sejmików, bowiem ustawodawca wskazał, że kadencja tych ciał utworzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy kończy się z upływem okresu określonego w przepisach o ich utworzeniu. Natomiast gdy przepisy o utworzeniu rad lub sejmików, nie określały ich kadencji, rady i sejmiki te działają do dnia ustalenia ich składu zgodnie z przepisami noweli z 2021 r., w, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Słowo końcowe

Wprowadzenie mechanizmu współuczestnictwa struktur młodzieżowych na poziomie wszystkich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa uznać należy za słuszny krok ustawodawcy, wzmacniający dialog międzypokoleniowy i będący płaszczyzną edukacyjną postaw obywatelskich wśród młodzieży. Wprowadzenie katalogu zadań również zwiększyło dotychczas bardzo ograniczone uprawnienia i kompetencje tych ciał, wciąż jednak kładąc większy akcent na pozostawienie tej formy w ramach instrumentów demokracji uczestniczącej, partycypacyjnej, a nie współzarządzającej (co jak sądzę, jest słusznym kierunkiem). Regulacje wprowadzone nowelą z 2021 r. służą lepszemu funkcjonowaniu dotychczasowych młodzieżowych rad, poszerzając zakres podmiotowy i przedmiotowy dotyczący tych mechanizmów partycypacyjnych. Ponadto młodzieżowe rady/sejmiki pozwolą młodzieży na inne spojrzenie na rzeczywistość samorządową i potrzeby mieszkańców, zwłaszcza tych najmłodszych, które wyłaniają się w tym trudnym okresie pandemii, a także w sytuacji zmian społecznych wywołanych jej skutkami.

O Autorze

Monika Augustyniak – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego; autorka ponad stu publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, grudzień 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa