Warszawa, 25 czerwca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.81.2020.MS

**Rada Miasta Milanówka**

**ul. Kościuszki 45**

**02-822 Milanówek**

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 227/XXVI/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie *powołania Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka*.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 21 maja 2020 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę w sprawie *powołania Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży.* (ust. 1). *Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny.* (ust. 2). *Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania.* (ust. 3).

Zgodnie z cytowanym wyżej przepisem na gminie ciąży obowiązek podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców społeczności lokalnej, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Przepis ten stanowi rozwinięcie zadania gminy wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym – tj. wspierania i upowszechniania idei samorządowej.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że organy mogą podejmować działania tylko i wyłącznie w przypadkach i na warunkach określonych przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 stycznia 2016 r. sygn. akt III SA/Gd 847/15 *(…) w stosunkach publicznoprawnych (a do takich należy działalność i funkcjonowanie organów samorządowych) nie stosuje się zasady co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje, (…).*

Ustawodawca w art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje form, za pomocą których organy gminy podejmują działania na rzecz wspierania idei samorządowej wśród mieszkańców. A zatem należałoby przyjąć, że wybór sposobu realizacji tegoż zadania pozostawiony jest organom gminy, które w zależności od uwarunkowań występujących w danej jednostce samorządu terytorialnego mogą skorzystać z tych form działania, które uznają za najbardziej celowe. Podkreślić należy, iż działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy nie mogą przybrać władczych form działania. Tego typu zadanie może być wykonywane wyłącznie w drodze czynności o charakterze niewładczym.

Wybór odpowiedniej formy działania organów gminy w celu wykonywania zadania określonego w art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powinien pozostawać w ścisłym związku z jego istotą, co oznacza zakaz aktywności wykraczającej poza popularyzację idei samorządowej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Miasta Milanówka, w § 1 ust. 2 kwestionowanej uchwały postanowiła, że *Rada ma charakter edukacyjny oraz konsultacyjny.* Z taką regulacją nie sposób się zgodzić z uwagi na fakt, iż ustawodawca wprost określił, iż charakter Młodzieżowej Rady jest wyłącznie konsultacyjny (art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Taka regulacja oznacza, iż stanowiska podejmowane przez Młodzieżową Radę nie mogą mieć charakteru wiążącego dla organu stanowiącego.

W treści załącznika do przedmiotowej uchwały pt. *Statut Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka*, zwanego dalej *Statutem*, w § 3 postanowiono, iż *Burmistrz Miasta Milanówka spośród pracowników urzędu miasta lub jednostek miasta oraz Rada Miasta spośród radnych powołują po jednym koordynatorze prac Rady.* (ust. 1). *Zadaniem koordynatorów Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka jest pomoc merytoryczna w bieżącej działalności rady.* (ust. 2). Ponadto w § 14 ust. 2 *Statutu* postanowiono, że *Młodzieżowa Rada Miasta Milanówka treść wniosków przyjmuje w formie uchwał* ***po wcześniejszym skonsultowaniu ich pod względem formalno-prawnym z koordynatorem*** *(…).* W ocenie organu nadzoru takie postanowienie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej w taki sposób, że Rada Miasta Milanówka ogranicza samodzielność Młodzieżowej Rady poprzez wyznaczenie koordynatorów do pomocy merytorycznej w jej bieżącej działalności. Ograniczenie samodzielności Młodzieżowej Rady może wynikać wyłącznie z woli ustawodawcy.

W § 7 ust. 4 *Statutu* Rada Miasta Milanówka postanowiła, iż *Koordynator z ramienia Rady Miasta zarządza wybory do Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka i ogłasza kalendarz wyborczy.* Powyższe postanowienie nadaje koordynatorom uprawnienia władcze, do czego organ stanowiący nie ma delegacji.

W § 7 ust. 5, 6 i 7 *Statutu,* Rada Miasta Milanówka postanowiła, iż *Wybory do Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka przeprowadzane są w szkołach na zasadach określających wyboru do samorządu szkolnego. (…) dopuszcza się także mieszkańców uczących się w szkołach poza Milanówkiem. Za przeprowadzenie wyborów zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym Statucie odpowiadają szkolne samorządy uczniowskie.*

Samorząd szkolny jest organem zrzeszającym uczniów danej szkoły. Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.) samorząd tworzą wszyscy uczniowie szkoły lub placówki (art. 85 ust. 2). Zasady wybierania i działania organów samorządu określa regulamin uchwalany przez ogół uczniów w głosowaniu równym, tajnym i powszechnym. Organy samorządu są jedynymi reprezentantami ogółu uczniów.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż Rada Miasta Milanówka utożsamia wybory do Młodzieżowej Rady z wyborami do samorządu uczniowskiego. Każda szkoła lub placówka oświatowa posiada swój własny samorząd uczniowski, którego wybór i zasady działania określa regulamin uchwalony przez ogół uczniów tej szkoły lub placówki. A zatem utożsamianie wyborów do Młodzieżowej Rady z wyborami do samorządu uczniowskiego jest działaniem wykraczającym poza ramy ustawowo określone. Z takiej bowiem regulacji, jakiej dokonała Rada Miasta Milanówka trudno wywieść, na jakich dokładnie zasadach przeprowadzane są wybory do Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka, tym bardziej, iż obowiązkiem organu stanowiącego jest określenie trybu wyborów jej członków w przedmiotowym akcie. Przy takiej regulacji nie sposób ustalić na jakich zasadach do wyborów dopuszczeni są mieszkańcy uczący się w szkołach poza Milanówkiem, bowiem nie są oni członkami wspólnoty uczniowskiej w ramach samorządu uczniowskiego danej szkoły w Milanówku.

Ponadto Rada Miasta Milanówka postanowiła, że za przeprowadzenie wyborów do Młodzieżowej Rady odpowiadają szkolne samorządy uczniowskie. W ocenie organu nadzoru nakładanie odpowiedzialności w tym zakresie, bez wyraźnej podstawy prawnej, stanowi przekroczenie delegacji organu stanowiącego.

Rada Miasta Milanówka nie dokonała także regulacji w zakresie zasad wyboru kandydatów w organizacjach, cedując swój obowiązek na te organizacje (§ 7 ust. 6 *Statutu*).

Podobna, bliżej niedookreślona sytuacja ma miejsce w przypadku postanowienia przewidzianego w § 10 ust. 2 pkt 3 *Statutu*, w którym Rada Miasta stwierdziła, iż *Wygaśnięcie mandatu członka Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka następuje wskutek: (…); zmiany szkoły; (…).* Z takiej regulacji trudno bowiem stwierdzić, czy zmiana dotyczy placówki znajdującej się na terenie Miasta Milanówka, czy też poza jego granicami, a także czy wybory do Młodzieżowej Rady korespondują z zasadami dotyczącymi wygaśnięcia mandatu członka tej Rady.

W § 18 ust. 3 *Statutu* Rada Miasta Milanówka postanowiła, że *Wątpliwości na tle stosowania niniejszego Statutu rozstrzyga Przewodniczący Rady Miasta.* Takie postanowienie stanowi zbyt daleko idące przekroczenie delegacji z uwagi na fakt, iż uprawnienia przewodniczącego rady gminy są ściśle określone przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym (art. 19 ust. 2, w związku z art. 21a).

W załączniku Nr 1 do *Statutu* pt. *Zgłoszenie Przedstawiciela Szkoły do Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka*, w pkt 7 wskazano, iż danymi wymaganymi przy składaniu tego zgłoszenia jest podanie adresu mailowego oraz telefonu kontaktowego.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i  Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z  przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1, z późn. zm.) przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w  przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z  poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o której mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w  przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i  rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z  przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

W świetle powyższego należy uznać, że zakres żądanych danych wskazany w ww. zgłoszeniu, narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Reasumując powyższe należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie młodzieżowej rady gminy nie mogą być sprzeczne z Konstytucją RP, ustawami i statutem gminy, w której młodzieżowa rada została powołana.

Z uwagi na fakt, że Rada Miasta Milanówka pominęła w kwestionowanej uchwale obligatoryjny obowiązek uregulowania trybu wyboru członków Młodzieżowej Rady Miasta Milanówka, konieczne było stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższy wywód, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż w § 10 ust. 2 pkt 7 oraz ust. 3 *Statutu* błędnie odwołano się do jednostki redakcyjnej, która *de facto* nie istnieje w tym akcie.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.