POZnań

Prezydent Miasta Poznania

Znak sprawy: Or.II/0530-58/10
Lotus: 041010-1610

Poznań, 4 października 2010 r.

URZĄD MIASTA POZNANIA
BIURO RADY MIASTA
SEKRETARIAT 01
WPŁYNĘŁO DNIA 04 PAŹ. 2010 WYSŁANO DNIA
l. dz. zał.
znak spr. RMIV/0530-205/10

- decyzja 5.10.2010
- 11. radni

PRZEWODNICZĄCY RADY MIASTA POZNANIA
Grzegorz Ganowicz

Pan
Grzegorz Ganowicz
Przewodniczący
Rady Miasta Poznania

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Pana Przewodniczącego z dnia 1 października 2010 r. przekazującym przygotowany przez Doraźną Komisję Statutowo-Regulaminową Rady Miasta Poznania projekt uchwały w wersji A (po I czytaniu) w sprawie *projektu Statutu Miasta Poznania* **(PU Nr 1183/10),** uprzejmie informuję, że radca prawny Urzędu Miasta Poznania odmówił parafowania projektu w obecnym brzmieniu – opinię prawną załączam.

Wobec nieuwzględnienia przez Doraźną Komisję Statutowo-Regulaminową Rady Miasta Poznania części zgłoszonych przeze mnie uwag i propozycji zmian do opracowanego przez Komisję projektu Statutu Miasta, uprzejmie informuję, że podtrzymuję swoje stanowisko w tej sprawie wyrażone w piśmie z dnia 20 września br., znak pisma Or II/0530-58/10, i wnoszę o przyjęcie przez Radę Miasta proponowanych zmian, które wyszczególnione zostały w załączniku do niniejszego pisma.

Z poważaniem

Ryszard Grobelny

Do wiadomości:
Przewodniczący Doraźnej Komisji Statutowo-Regulaminowej

Poznań, 2010-10-01

Pr.AM 05300-...../10

Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta Poznania
(drogą elektroniczną w Edytorze Aktów Prawnych)

UWAGI DO PROJEKTU UCHWAŁY RMP
w sprawie projektu Statutu Miasta Poznania

Dot. projektu uchwały RM_05300_572_10_2_T (projekt otrzymany 1.10.2010 r.)

Po zapoznaniu się z ww. projektem, zgłaszam do niego następujące uwagi.

Analizowany projekt zawiera postanowienia, które zdaniem opiniodawcy są niezgodne z prawem i tym samym mogą spowodować uzasadnioną ingerencję organu nadzoru i organów, z którymi uzgadnia się projekt Statutu.

Do § 14 ust. 5 zd. 1.

„Na wniosek Prezydenta lub co najmniej ¼ ustawowego składu Rady, zawierający proponowany porządek obrad i przedkładane przez wnioskodawców projekty uchwał, Przewodniczący zwołuje sesję ***w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.*** *Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał."*
Ww. proponowany przepis Statutu MP reguluje kwestię już uregulowaną w art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (usg) i na dodatek ją przeinacza. Art. 20 ust. 3 usg brzmi następująco:
„Na wniosek wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję ***na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.*** *Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim."* (chodzi o dołączenie porządku obrad i projektów uchwał i to bynajmniej nie tylko tych proponowanych przez wnioskodawców – przyp. AM).

Proponowany w Statucie MP zapis przeinacza postanowienia usg. Czym innym jest bowiem obowiązek zwołania sesji w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (akt zwołania dokonuje się w tym 7.dniowym terminie, co nie jest tożsame z wyznaczeniem tego terminu na jeden z tych siedmiu dni), a czym innym zwołanie sesji na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (tu wiadomo na pewno, że dzień sesji przypadnie na jeden z kolejnych siedmiu dni liczonych od dnia złożenia wniosku).
Ponadto w § 14 ust. 5 dwukrotnie (nie całkiem zgodnie) postanawia o dołączaniu porządku obrad i projektów uchwał.
Proponowany zapis Statutu MP musi zatem zostać zmieniony. Uczynić to można poprzez:

- przepisanie treści art. 20 ust. 3 poszerzony o zapis art. 20 ust. 1 zd. 2 usg – co nie jest zgodne z zasadami techniki legislacyjnej. Jeśli jednak przyjąć, że niekiedy powtórzenia są konieczne, nieuniknione w celu uczynienia danego aktu czytelniejszym, wyraźniej powiązanym z regulacjami ustawowymi, trzeba mieć na uwadze i to, że przepisy ustaw winny być powtórzone w sposób nieprzeinaczony, wykluczający wypaczenie intencji ustawodawcy;
- skreślenie § 14 ust. 5 z tego powodu, że regulowana kwestia i tak już jest uregulowana w ustawie i dlatego przepisywanie tego w Statucie jest całkowicie zbyteczne.

Do § 23 ust. 1.

§ 23 ust. 3 wkracza w kwestie organizacji Urzędu Miasta. Zgodnie z art. 33 ust. 2 usg to wójt określa w regulaminie organizacyjnym nadanym w drodze zarządzenia organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (tu kwestii, który wydział zajmuje się obsługą Rady, komisji i radnych). Statut wkracza tu więc w dziedzinę zastrzeżoną dla innego organu i innego rodzaju aktu prawnego (patrz także: § 26 analizowanego Statutu oraz opinia prawna niżej podpisanego z dnia 17.09.2010 r. dołączona poniżej).
§ 23 ust. 1 winien być skreślony jako niezgodny z prawem.

Do § 36 ust. 2.

W ust. 2 zapisano, że wybory do rad osiedli odbywają się w jednym ~~termie~~ terminie dla wszystkich rad osiedli. Tymczasem w statutach osiedli uchwalonych w ramach reformy jednostek pomocniczych zawarte są odstępstwa od tej zasady. Należy zatem dodać zdanie drugie o treści: *„Statuty osiedli mogą przewidywać odstępstwa od zasady przeprowadzania wyborów do rad osiedli w jednym terminie."* Tylko w ten sposób można zapewnić spójność aktów prawa miejscowego: statutu MP i statutów osiedlowych. Obecny zapis jako wprowadzający sprzeczność może spowodować uznanie go za niezgodny z prawem. Nie ma bowiem reguły interpretacyjnej dającej pierwszeństwo którejś z ww. regulacji.

W świetle powyższego parafowanie uchwały w obecnym brzmieniu nie jest możliwe.

Radca Prawny
Artur Mysłek

Otrzymują:
- adresat
- mec. Krystyna Smogur – Dyrektor Biura Prawnego ([redacted])
- a.a.

załącznik do pisma
z dnia 4 października 2010 r.

§ 23 ust. 1
1. Obsługę prawną oraz kancelaryjną Rady, komisji oraz radnych zapewnia Prezydent wyznaczając w tym celu odrębną jednostkę organizacyjną Urzędu Miasta ds. obsługi Rady.

Propozycja zapisu:
„1. Obsługę prawną oraz kancelaryjną Rady, komisji oraz radnych zapewnia Prezydent".

Uzasadnienie:
W obecnym brzmieniu przepis § 24 ust. 1 stanowi naruszenie art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który mówi o tym, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta.

Przepis § 24 ust. 1 narzuca Prezydentowi Miasta sposób zorganizowania pracy Urzędu, nakazując wyznaczenie odrębnej jednostki organizacyjnej Urzędu, która realizować będzie zadania obsługi prawnej oraz kancelaryjnej Rady, komisji oraz Radnych.
Omawiany przepis projektu Statutu wkracza w kompetencje Prezydenta, bowiem z mocy ustawy (art. 33 ust. 2 usg) uprawnionym organem w tym zakresie jest tylko Prezydent, który określa strukturę (podział na wydziały i inne komórki) Urzędu, zakres czynności wydziałów, podział kompetencji pomiędzy nimi, wykaz stanowisk i funkcji z określeniem zadań.
Wkraczanie rady gminy w kompetencje Prezydenta jest działaniem z naruszeniem prawa.

Pogląd taki wyrażony został w orzecznictwie sądowym:
- wyrok z dnia 30.01.2007r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

„Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. uchwalenie statutu gminy. Natomiast organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, jak stanowi to przepis art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, iż zważywszy na funkcje jakie pełni urząd będący aparatem pomocniczym organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) brak jest uzasadnienia, żeby to organ stanowiący (Rada Miejska) miał kompetencje w zakresie organizowania pracy urzędu przez podejmowanie uchwały w sprawie nadania mu statutu. Urząd to struktura, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu gminy. Dlatego ustawodawca uznał, że wystarczającą podstawą jego funkcjonowania będzie regulamin organizacyjny".

- wyrok z dnia 18.11.2008r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

„Zgodnie z art. 33 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym "Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy". Wójt jest kierownikiem urzędu i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wykonywanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności za pracodawcę samorządowego jest działaniem w jego imieniu i ze skutkiem prawnym dla

1 Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
Wydział Organizacyjny tel. +48 61 878 5329 , fax +48 61 8785 331, or@um.poznan.pl.

pracodawcy samorządowego. Są to zatem czynności pracodawcy samorządowego a nie organu samorządu terytorialnego. Zatrudnianie pracowników samorządowych nie jest wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadania publicznego".

- wyrok z dnia 7.10.2009r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu:

Zgodnie z art. 33 ust. 2 usg organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Ewentualne utworzenie wchodzącego w skład urzędu biura rady, do którego należałoby zapewnienie obsługi rady i jej organów leży w gestii wójta gminy. Zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 tylko wójt może wydać polecenie służbowe pracownikowi urzędu obsługi biurowej sesji.

- wyrok z dnia 20.10.2009r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

„Status urzędu wynika bowiem z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (miasta). Urząd gminy zatem, co wyraźnie wynika z cytowanego przepisu, stanowi wyłącznie aparat pomocniczy gminy, jednostkę zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta. Jest to struktura, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zarządzenia, o czym wprost stanowi art. 33 ust. 2 cytowanej ustawy samorządowej".

- wyrok z dnia 9.03.2010r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu:

„ Rada gminy nie jest pracodawcą względem osób zatrudnionych w urzędzie gminy, przez co nie ma uprawnień do nakładania na pracownika urzędu obowiązku sporządzenia kopii dostarczonego protokołu z przebiegu zebrania wiejskiego. Wyłączne uprawnienia do nakładania takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych".

Opinia radcy prawnego Biura Prawnego UMP w przedmiotowej sprawie w załączeniu.

§ 29

Sprawozdanie ze swojej działalności za ubiegły rok kalendarzowy Prezydent składa Radzie w I półroczu roku następnego.

Propozycja:
Należy przepis § 29 wykreślić.

Uzasadnienie

Powyższy przepis rodzi wątpliwości co do przedmiotu sprawozdania, o którym mowa w § 30.
Należy zauważyć, że:

- na każdej sesji składana jest przez Prezydenta Miasta „Informacja o pracach Prezydenta", co również uregulowane jest w omawianym projekcie Statutu - § 15 ust. 13 oraz § 28,
- Prezydent raz do roku, na sesji absolutoryjnej składa Sprawozdanie o sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta.

2Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
Wydział Organizacyjny tel. +48 61 878 5329 , fax +48 61 8785 331, or@um.poznan.pl.

POZnań*

Ponadto zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o finansach publicznych** (Dz. U. z dnia 24 września 2009 r.), od roku 2011, Prezydent zobowiązany jest do złożenia Radzie następujących sprawozdań i informacji:

- w terminie do dnia 31 sierpnia:

1) informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć;

- w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym:

1) sprawozdanie roczne z wykonania budżetu, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu, w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej,
2) sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego zoz-ów i jednostek kultury,
3) informację o stanie mienia;

- w terminie do dnia 31 maja

Sprawozdanie finansowe.

Uwagi i propozycje do zał. nr 6 – Regulamin Rady (*uwagi dotyczące zapytań radnych)*

§ 48 Regulaminu
1. Zapytania składa się w celu uzyskania informacji o stanie faktycznym konkretnej sprawy.
2. Zapytania mogą być zadawane ustnie lub składane w formie pisemnej Przewodniczącemu na sesji.
3. Czas wygłaszania zapytania nie może przekroczyć 2 minut.
4. Odpowiedzi na zapytania udzielane są niezwłocznie, a w razie braku takiej możliwości lub na wniosek pytającego – w trybie, o którym mowa w § 46, w terminie 10 dni od dnia zgłoszenia zapytania.
5. Nad zapytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza sie dyskusji. Prawo zadania pytania uzupełniającego przysługuje wyłącznie składającemu zapytanie. Pytanie uzupełniające nie może trwać dłużej niż 1 minutę.

Zgodnie z powołanym zapisem § 48 ust. 4 na zapytania zadane ustnie na sesji, na które nie udzielono odpowiedzi na tejże sesji, odpowiedzi należy udzielić na piśmie w terminie 10 dni od zgłoszenia zapytania.
Proponuje się utrzymanie 21 dni na udzielenie odpowiedzi dla zapytań, które wymagają pisemnej formy udzielenia odpowiedzi.

Propozycja zapisu:
„4. Odpowiedzi na zapytania udzielane są niezwłocznie, a w razie braku takiej możliwości lub na wniosek pytającego – w trybie, o którym mowa w § 46, w terminie 21 dni od dnia zgłoszenia zapytania".

Zauważyć należy, że w praktyce bardzo często składane przez radnych interpelacje nie spełniają wymogów przewidzianych dla interpelacji i powinny być raczej kwalifikowane jako zapytania.

3Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
Wydział Organizacyjny tel. +48 61 878 5329 , fax +48 61 8785 331, or@um.poznan.pl.

POZnań*

Także z tego względu nie należy różnicować terminu udzielenia odpowiedzi dla interpelacji i dla zapytań (udzielonych ustnie).
Ponadto, zapytanie zadane ustnie na sesji, na które ma zostać udzielona odpowiedź na piśmie wymaga więcej czynności natury administracyjnej (należy je odsłuchać z zapisu cyfrowego sesji i spisać, tak aby treści zapytania nie przekształcić), od zapytania złożonego przez radnego na piśmie. Czyli tak naprawdę potrzebne jest więcej czasu na ostateczne udzielnie odpowiedzi.
Mając powyższe na względzie, termin udzielenia pisemnej odpowiedzi na zapytania, na które nie udzielono odpowiedzi na sesji powinien być taki sam, jak termin udzielania odpowiedzi na interpelacje. Należy uznać proponowany termin 10 dni na udzielenie pisemnej odpowiedzi na zapytanie za zbyt krótki.

4Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
Wydział Organizacyjny tel. +48 61 878 5329 , fax +48 61 8785 331, or@um.poznan.pl.