



DRUK NR

172

UCHWAŁA NR

RADY MIASTA GLIWICE

z dnia 2019 r.

**w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób
niepełnosprawnych**

Na podstawie art. 41a ustawy o samorządzie gminnym nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 (t.j. Dz.U.2019.0.506 t.j. - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.) o samorządzie gminnym na wniosek grupy mieszkańców, występujących w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Rada Miasta Gliwice

uchwała, co następuje:

§ 1. Rada Miasta Gliwice obliguje Prezydenta Miasta Gliwice do dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

1. Dostosowanie w/w obiektów dotyczy szczególnie osób z niepełnosprawnością ruchową oraz wzrokową.
2. Projekt dostosowania w/w obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnością poddawany jest konsultacjom społecznym w środowisku osób z niepełnosprawnością.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Panor Kolofun
Włodzisław Głuch
Apnińska Kłypkowska
Kebabyna Kucyńska - Budka

Uzasadnienie

Zarówno Willa Caro jak i Zamek Piastowski to dwa najcenniejsze obiekty zabytkowe w Gliwicach. Nie ma żadnych podstaw prawnych, które uniemożliwiałyby dostosowanie obiektów zabytkowych do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

Niestety osoby z niepełnosprawnością wciąż pozbawione są możliwości korzystania z szerokiej oferty kulturalnej oferowanej w szczególności w tych dwóch obiektach. Ten dostęp jest również utrudniony seniorom (stromie i liczne schody, mała czcionka, brak audiodyskrypcji).

Należy zaznaczyć, iż brak dostępu do dóbr kultury jest niezgodny z art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Konwencją Osób Niepełnosprawnych. To skutkuje wykluczeniem lub ograniczaniem ze względu na niepełnosprawność, korzystania lub egzekwowania wszelkich praw człowieka i fundamentalnych swobód, na równych zasadach z innymi mieszkańcami miasta, w sferze społecznej i kulturowej. Niestety brak racjonalnego dostosowania środowiska miejskiego, a w tym kluczowych obiektów kulturalnych, do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych to przejawy dyskryminacji dużej grupy mieszkańców miasta oraz niepełnosprawnych turystów odwiedzających Gliwice.

Istnieje zatem konieczność racjonalnego dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego poprzez stosowne modyfikacje i adaptacje niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które to modyfikacje i adaptacje są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości egzekwowania i korzystania z wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód.

Tamara Kobylina
Włodzisław Gulec
Klubowe Aktywne
Klubowe Aktywne - Budka

Gliwice, 7 października 2019 r.

Szanowny Pan
Marek Pszonak
Przewodniczący Rady Miasta Gliwice
Biuro Rady Miasta
Urząd Miasta Gliwice
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

dotyczy: pisma z dnia 3.10.2019 r. (BR.0004.28.2019) w sprawie zaopiniowania projektu uchwały w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk nr 172)

OPINIA PRAWNA

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza pod względem prawnym złożonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projektu uchwały Rady Miasta Gliwice w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

2. Podstawa prawna:

- a) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), **zwana dalej u.s.g.**,
- b) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 511), **zwana dalej u.s.p.**,
- c) ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.), **zwana dalej ustawą o rehabilitacji**,
- d) Uchwała nr II/25/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, **zwana dalej Uchwałą**.

3. Opinia o projekcie uchwały

Działając na podstawie § 6 ust. 1 Załącznika do Uchwały nr II/25/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, projekt uchwały *w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnoprawnych* (druk nr 172) **opiniuję negatywnie.**

Projekt ten dotyczy spraw nienależących do właściwości Rady Miasta Gliwice, w związku z czym jest sprzeczny z powszechnie obowiązującym przepisami prawa, a także z postanowieniem § 2 Załącznika do Uchwały. Zakres przedmiotowy zgłoszonego projektu uchwały nie należy do właściwości Rady Miasta Gliwice.

4. Uzasadnienie

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym (a także ustawy o samorządzie województwa, której przepisy nie mają jednak zastosowania do Miasta Gliwice, będącego miastem na prawach powiatu) na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11.01.2018 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. poz. 130). Realizacja tej inicjatywy następuje poprzez zgłaszanie do rady gminy/powiatu projektów uchwał, które znalazły poparcie określonej liczby mieszkańców gminy. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy/powiatu na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu (art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p.).

Przepisy odnoszące się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie zawierają żadnych regulacji dotyczących treści proponowanej uchwały, w szczególności zakresu spraw, których taka uchwała może dotyczyć. W literaturze wskazuje się jednak, że: *Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej obejmuje wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz mieszczące się w kompetencji rady gminy z wyjątkiem tych, w których przepis szczególny przewiduje wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wójta. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Katalog zadań własnych gminy zawiera art. 7 u.s.g. Dodatkowo może*

być on uzupełniany przez przepisy ustaw szczególnych. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być zgłaszane projekty uchwał będące aktami prawa miejscowego, jak i nieposiadające tej charakterystyki. Wydaje się, że przepisy prawne nie wykluczają możliwości wniesienia przez mieszkańców w trybie art. 41a u.s.g. projektu uchwały wprowadzającego przepisy porządkowe. (Marchaj Roman. Art. 41(a). W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018.).

Analogicznie kwestia zakresu przedmiotowego inicjatywy uchwałodawczej winna być oceniana na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym.

Mając na uwadze powyższe, w Załączniku do Uchwały określającego zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców Miasta Gliwice wprowadzono postanowienie § 2 o następującej treści: *„Projekt uchwały może dotyczyć wyłącznie spraw należących do właściwości Rady Miasta Gliwice.”*

Przedmiotem zgłoszonego projektu uchwały jest dostosowanie Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jak wynika z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.s.p., wspieranie osób niepełnosprawnych stanowi zadanie powiatu. W oparciu o ten przepis Rada Miasta Gliwice uchwałą nr XXXVIII/796/2013 z dnia 7 listopada 2013 r. przyjęła „Miejski Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych dla Miasta Gliwice na lata 2014-2019”. Program ten zakłada, w części VI. dotyczącej Celu Operacyjnego nr 5, kontynuację działań zmierzających do dostosowania przestrzeni miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych poprzez stopniową likwidację barier architektonicznych w obiektach infrastruktury miejskiej. Wykonanie uchwały wprowadzającej przedmiotowy Program powierzono Prezydentowi Miasta Gliwice.

Zarówno Willa Caro, jak i Zamek Piastowski w Gliwicach, są Oddziałami, wchodzącymi w skład Muzeum w Gliwicach, które jest jednostką organizacyjną Miasta. Zgodnie z postanowieniem § 9 Statutu Muzeum w Gliwicach – całokształtem działalności Muzeum kieruje Dyrektor. Na mocy postanowienia § 4 ust. 3 Statutu, bezpośredni nadzór nad jednostką pełni Prezydent Miasta Gliwice.

Inwestycja dotycząca dostosowania obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych wchodzi w zakres bieżącego zarządzania i gospodarowania tym obiektem, jako składnikiem majątku. Gospodarowanie mieniem komunalnym wchodzi w zakres ustawowych kompetencji wójta, burmistrza,

prezydenta miasta (art. 30 ust. 2 u.s.g.). Co prawda zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 7 lit d) ustawy o rehabilitacji do zadań powiatu należy dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, niemniej jednak rada powiatu (miasta na prawach powiatu) nie ma kompetencji do decydowania o konkretnych obiektach, dostosowywanych do potrzeb niepełnosprawnych. Decyzje takie należą do osób i organów zarządzających takimi obiektami. W przypadku Oddziałów Muzeum w Gliwicach decyzje takie podejmuje Dyrektor Muzeum przy bezpośrednim nadzorze Prezydenta Miasta Gliwice.

W związku z powyższym, Rada Miasta Gliwice nie jest właściwa do podjęcia uchwały w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Rada Miasta Gliwice wprowadzając Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych uchwaliła ogólny zakres działań, które mają być podejmowane, powierzając ich szczegółowe wykonywanie organowi wykonawczemu.

Ewentualne podjęcie przez Radę Miasta Gliwice uchwały o treści określonej w zgłoszonym projekcie będzie stanowiło naruszenie zakresu kompetencji przez Radę. Winno to spowodować stwierdzenie jej nieważności w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada wojewodzie uchwały rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Następnie, organ nadzoru dokonuje jej kontroli pod kątem zgodności z prawem. Jeśli uzna w toku badania legalności, że uchwała jest sprzeczna z prawem, orzeka o jej nieważności (art. 91 u.s.g.).

Zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie naruszenie zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze jest traktowane jako istotne naruszenie prawa. A zatem w przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu, podjęcie w tej sprawie uchwały przez organ stanowiący jest działaniem z naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z 25 października 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 1628/99, wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 364/98, wyrok NSA z 27 września 2017 r. sygn. akt I OSK 1066/17).

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, czyli działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wywodzi się z art. 7 Konstytucji RP, a wynika z niej w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy

publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04).

Oznacza to, że wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania zaś wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Autor opiniowanego projektu uchwały, jako podstawę prawną jej podjęcia wskazał art. 41a u.s.g. Nie jest to wystarczająca podstawa prawna, gdyż przepis ten reguluje jedynie procedurę zgłaszania i poddawania pod obrady projektów uchwał zgłaszanych w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W projekcie uchwały nie wskazano żadnego innego przepisu prawa, w tym prawa materialnego, którego realizacja wchodziłaby w zakres działania rady gminy, czy rady miasta na prawach powiatu. W mojej ocenie brak jest bowiem takiego przepisu.

5. Wniosek

Mając na uwadze powyższe, opinia o projekcie uchwały w sprawie dostosowania Willi Caro i Zamku Piastowskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych jest **negatywna**.

RADCA PRAWNY
Rafał Wróbel
Rafał Wróbel

