



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.129.2024

Katowice, dnia 23 lutego 2024 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/822/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXVI/822/24 w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada powołała art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 16 ust. 2 Statutu Gminy Jasienica przyjętego uchwałą Nr XX/302/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 1 października 2020 roku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W § 1 uchwały Rada wskazała, że: *Gmina Jasienica w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego swoich mieszkańców promuje korzystanie z odnawialnych źródeł energii, traktując priorytetowo wykorzystanie potencjału energii geotermalnej.* Natomiast w § 2 uchwały Rada zastrzegła, iż: *Dla możliwości wykorzystania energii geotermalnej oraz leczniczych właściwości wód termalnych obecnie i w przyszłości przez kolejne pokolenia, nie przewiduje się wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada przyjmując postanowienie określone w § 2 uchwały przekroczyła nadaną jej kompetencję.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.* W orzecnictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym ww. przepis stanowić może samoistną podstawę prawną dla podejmowania uchwał zawierających opinie, stanowiska, oświadczenia, czy apele rady gminy, a więc uchwał o charakterze niewładczym, nie wywołujących żadnych skutków prawnych. Jednakże artykuł ten nie może stanowić podstawy dla Rady do formułowania zakazu podjęcia działania przez instytucje państwowe, czy też władczego rozstrzygania kwestii, które nie mieszczą się we właściwości Rady.

O ile zatem Rada może wyrazić niewładcze stanowisko dotyczące promowania korzystania z odnawialnych źródeł energii (§ 1 uchwały), to już § 2 uchwały, w którym Rada rozstrzyga o niewykorzystywaniu górotworu pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami, stanowi przekroczenie jej kompetencji. W ocenie organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały, nie istniał żaden przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały rozstrzygającej o wykorzystaniu górotworów pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami.

Zatem mocą § 2 uchwały Rada uregulowała sprawy pozostające poza jej kompetencjami, czym naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a jej treść musi być

zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Zgodnie bowiem z tą zasadą *organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, co oznacza, iż *organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia* (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę *interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34).

Skoro na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady do podjęcia uchwały w tym przedmiocie, to działaniem swym Rada naruszyła wspomnianą zasadę legalizmu.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt zawiera uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/822/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami - w części określonej we wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego