



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.127.2024

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/821/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z 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/821/24 w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, zwaną dalej „uchwałą”

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 stycznia 2024 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ustawy o petycjach.

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

W § 1 uchwały Rada postanowiła *Uwzględnić petycję w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami*. W § 2 uchwały wskazała, że *Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały*. Natomiast w § 3 uchwały - jej wykonanie Rada powierzyła Przewodniczącemu Rady Gminy. Z powyższego wynika, że Rada podejmując ww. uchwałę dokonała merytorycznego rozpatrzenia petycji.

Pismem z dnia 30 stycznia 2024 r., znak NPII.4130.32.13.2024 organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy Jasienica o przekazanie petycji będącej przedmiotem uchwały. Pismem z dnia 1 lutego 2024 r., znak RG.0711.2.2024 organowi nadzoru przekazana została kopia ww. petycji. W rzeczowej petycji wnoszący ją podmiot zwrócił się do Przewodniczącego Gminy Jasienica z prośbą *o wniesienie pod obrady gminy uchwały, która wstrzyma możliwość zatłaczania spalin pod grunty gminy*. Petycja została złożona *w związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 17 sierpnia zmian w ustawie „prawo geologiczne i górnicze” druk 3238, które Prezydent RP podpisał w dniu 1 września, a ustawa wchodzi w życie z dniem 27 października bieżącego roku*. Jednocześnie w petycji wskazano argumenty, które powodują zaniepokojenie podmiotu ją wnoszącego *i jednocześnie są podstawą do podjęcia Uchwały, która ustrzec może mieszkańców gminy od zagrożeń niesionych przez zapisy tych zmian w Ustawie*.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach *petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ*. Należy jednak podkreślić, że adresat petycji jest zobowiązany do zbadania swojej właściwości. Jak bowiem wynika z art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach *adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie*

*później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.* Badanie właściwości polega na ustaleniu, czy zakres zadań lub kompetencji przypisanych adresatowi petycji na podstawie ustawy albo przekazania (właściwość delegacyjna) obejmuje sprawy będące przedmiotem petycji. Jeśli przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata, jest on podmiotem właściwym do rozpatrzenia petycji (J. Jaśkiewicz [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 6). Powyższe znajduje również potwierdzenie w brzmieniu art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, który stanowi, że *przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.*

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, uchwała jest sprzeczna z art. 6 ust. 1 ustawy w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż Rada rozpatrzyła merytorycznie petycję, mimo że jej przedmiot nie mieści się w granicach zadań i kompetencji przysługujących Radzie.

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 orzecznictwie 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.

W ocenie organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały, nie istniał żaden przepis prawa, który dawałby organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego możliwość podejmowania decyzji odnoszących się do wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami. Rada nie była więc władna do rozstrzygania w przedmiocie ww. petycji. Jednocześnie organ nadzoru pragnie zauważyć, że Rada miała świadomość o braku swojej kompetencji do podjęcia ww. czynności. W uzasadnieniu do uchwały wskazano bowiem, że *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji miała również możliwość zapoznania się ze stanowiskiem Ministerstwa Klimatu i Środowiska w temacie wpływających pism dotyczących wyrażenia sprzeciwu wobec ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, a także uchwał rad gmin w przedmiocie wykluczenia możliwości wykorzystania górotworu pod powierzchnią gminy dla podziemnego składowania CO<sub>2</sub>, z którego wynika między innymi, że: - podjęcie uchwały w sprawie zakazu wykorzystywania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami nie ma podstawy prawnej.* Pomimo tego, Rada zdecydowała się na podjęcie analizowanej uchwały, a co za tym idzie, świadome dokonanie naruszenia prawa.

Rada rozpatrując merytorycznie ww. petycję rozstrzygnęła o sprawach pozostających poza jej kompetencjami, czym naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu. Z zasady tej wynika, że czynność wykonywana przez dany organ może zostać uznana za legalną, o ile istnieje wyraźna podstawa prawna do jej podjęcia, zaś jej realizacja zawierać się będzie w granicach przyznanego temu organowi upoważnienia. Wobec tego uznać należy, że aby Rada mogła rozpatrzyć daną petycję, jej przedmiot musi zawierać się w ustawowo określonych kompetencjach Rady. Zgodnie bowiem z powołaną 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 przyznawał Radzie kompetencji do decydowania o wykorzystaniu górotworów pod powierzchnią

gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, to rozstrzygając ww. petycję Rada naruszyła zasadę legalizmu.

Opisane powyżej 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/821/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami - w całości, 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, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego