



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.1193.2023

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

### Rada Gminy Gilowice

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/445/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr LXVII/445/23 w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5, art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 45 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada postanowiła o promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy. W § 2 uchwały zaś Rada Gminy zabroniła wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami w związku z koncepcją wykorzystania energii geotermalnej oraz leczniczych właściwości wód termalnych.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Przepisy wskazane powyżej upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tych przepisów stawia przed organem je stanowiącym szczególne wymagania w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych, uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy. Jednakże przedmiotowej uchwały nie sposób zaliczyć do zasad zarządu mieniem gminy ani do zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Treść kwestionowanej uchwały jest wyłącznie wyrazem zajęcia stanowiska przez organ kolegialny, jakim jest Rada Gminy.

Wskazać należy, że 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 ustawy stanowić może samoistną podstawę prawną dla podejmowania uchwał zawierających opinie, stanowiska, oświadczenia, czy apele rady gminy, a więc uchwał o charakterze niewłaściwym, nie wywołujących żadnych skutków prawnych. Zatem w § 1 uchwały Rada Gminy mogła wypowiedzieć się w zakresie priorytetowego traktowania przez Gminę wykorzystania potencjału energii geotermalnej i promowania korzystania z odnawialnych źródeł energii. Jednakże art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy dla Rady Gminy formułowania zakazu podjęcia działania przez instytucje państwowe, jak to uczyniła Rada w § 2 uchwały.

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 zakazującej wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami.

Zatem Rada, mocą § 2 uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Gminy – 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 Gminy do wypowiedzenia się w przedmiocie wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy, to takim działaniem 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVII/445/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 listopada 2023 w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami - w części określonej na 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego