



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 grudnia 2023 r.

WNP-S.4131.21.2023

Rada Gminy Garwolin

ul. Mazowiecka 16

08-400 Garwolin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr LIV/433/2023 Rady Gminy Garwolin dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy Garwolin dla magazynowania sprężonego CO2 wraz z domieszkami, w części dotyczącej:

- 1) tytułu Uchwały w zakresie wyrazów: „zakazu wykorzystania”,
- 2) § 2 Uchwały,

jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. . (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2023 r. Rada Gminy Garwolin podjęła uchwałę Nr LIV/433/2023 w sprawie zakazu wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy Garwolin dla magazynowania sprężonego CO2 wraz z domieszkami, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej –

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95, Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4ljd68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

u.s.g. w związku z treścią dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

W dniu 19 grudnia 2023 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy Garwolin o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. uchwałę. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W tytule uchwały jednoznacznie określono, że jej przedmiotem jest ustanowienie zakazu wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy Garwolin dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami. W § 1 uchwały Rada postanowiła o promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy. W § 2 uchwały zaś Rada Gminy wyraziła sprzeciw (zakaz) wobec wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy Garwolin dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami w związku z koncepcją wykorzystania energii geotermalnej oraz leczniczych właściwości wód termalnych.

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 niewładczym, 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 do formułowania zakazu podjęcia działania przez instytucje państwowe, jak to uczyniła Rada w § 2 uchwały.

Stwierdzić należy, iż 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 CO₂ wraz z domieszkami. Przepisem takim nie jest wymieniony w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 3 i 5 u.s.g., nie znajdziemy go także w treści Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018

roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 roku Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

Zatem Rada, mocą § 2 uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. 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 obowiązują 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 władczego 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/OI 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 LIV/433/2023 Rady Gminy Garwolin dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zakazu wykorzystania Górotworu pod powierzchnią Gminy Garwolin dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami – we wskazanej części – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnoszona w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze z mocy prawa wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/