



Znak: P-1.4131.210.2025.AS
Szczecin, 01 lipca 2025 r.

Rada Gminy Bielice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

- tytułu w zakresie wyrazów: „zakazu wykorzystania”;
- §2

uchwały Nr XIII/65/25 Rady Gminy Bielice z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie zakazu wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Bielice podjęła uchwałę Nr XIII/65/25 w sprawie zakazu wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności ww. aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr XIII/65/25 Rada wskazała art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym 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 odnawialnych¹.

W tytule uchwały jednoznacznie określono, że jej przedmiotem jest ustanowienie zakazu wykorzystania górotworu pod powierzchnią Gminy Bielice dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami. W § 1 tego aktu Rada postanowiła o promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy. W §2 uchwały zaś stwierdziła, że *dla możliwości wykorzystania energii geotermalnej obecnie i w przyszłości przez kolejne pokolenia, nie przewiduje się wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami*. Tak sformułowana treść §2 w powiązaniu z tytułem uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący Gminy Bielice w istocie wyraził sprzeciw (zakaz) wobec wykorzystania górotworów pod

¹ Dz. U. UE. L. z 2018 roku Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

powierzchnią Gminy Bielice dla magazynowania sprężonego dwutlenku węgla wraz z domieszkami, w związku z koncepcją wykorzystania energii geotermalnej.

W trakcie postępowania nadzorczego wobec uchwały Nr XIII/65/25 Przewodniczący Rady Gminy przedłożył wyjaśnienia², wskazując, że *Rada Gminy, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma możliwość uchwalania stanowisk lub apeli o charakterze niewładczym (niewywołującym skutków prawnych). Tak też należy interpretować postanowienia przedmiotowej uchwały, która nie wprowadza bezwzględnego zakazu, a jedynie formułuje postulat, aby właściwe organy w ramach realizacji swoich kompetencji nie przewidywały wykorzystania górotworów na terenie gminy Bielice w określony w uchwale sposób. Rada Gminy dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego swoich mieszkańców promuje korzystanie z odnawialnych źródeł energii traktując priorytetowo wykorzystanie energii geotermalnej.*

Z powyższym wywodem nie sposób w pełni się zgodzić, ponadto jest on wewnętrznie niespójny. Z jednej strony Przewodniczący twierdzi, że uchwała zawiera jedynie postulat (a nie zakaz) niewykorzystywania górotworów na terenie Gminy Bielice do magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami dla możliwości wykorzystania energii geotermalnej, który jest skierowany do „właściwych” organów, nie wskazując przy tym jednak, o jakie organy chodzi, a więc kto jest adresatem tego postulatu. Z drugiej zaś strony Przewodniczący Rady twierdzi, że organ stanowiący Gminy Bielice traktuje priorytetowo wykorzystanie energii geotermalnej mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego mieszkańcom Gminy.

Zgodnie z powołanym w ww. wystąpieniu 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, w myśl którego ww. przepis ustawy stanowić może samoistną podstawę prawną dla podejmowania uchwał zawierających wyłącznie opinie, stanowiska, oświadczenia, czy apele rady gminy, a więc uchwał o charakterze niewładczym, nie wywołujących żadnych skutków prawnych. Zatem, w §1 uchwały Nr XIII/65/25 Rada Gminy Bielice 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 w istocie zakazu dla bliżej nieokreślonych podmiotów podejmowania działań związanych z magazynowaniem sprężonego dwutlenku węgla w górotworach pod powierzchnią gminy, jak to uczyniła Rada w §2 uchwały.

Na dzień podjęcia uchwały Nr XIII/65/25 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 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, nie znajdziemy go także w treści powołanej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Organ nadzoru nie

² Pismo znak: BRG.004.1.2025.WT podpisane elektronicznie przez Przewodniczącego Rady Gminy Bielice w dniu 11 czerwca 2025 r.; na piśmie widnieje błędna data jego sporządzenia – 10 maja 2025 r., podczas gdy stanowi ono odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 9 czerwca 2025 r.

neguje, że zakres wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym spraw dotyczących m.in. zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, a także ochrony zdrowia, obejmuje zadania własne gminy, to jednak przepisy te nie stanowią materialnoprawnej podstawy do podjęcia uchwały formułującej *de facto* zakaz określonego działania, nawet – jeśli w zamyśle organu uchwałodawczego – miałby on służyć realizacji powyższych zadań. Rozstrzyganie w formie władczej, czyli właściwej dla organu administracji, do czego w istocie sprowadza się treść §2 uchwały Nr XIII/65/25, wymaga oparcia na wyraźnym przepisie prawa materialnego.

Zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ zasadą legalizmu akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Gminy Bielice – musi odpowiadać wymogom legalności. Rada musi 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, że organy administracji publicznej obowiązują reguła: 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.⁴ 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.⁵ Zarówno przywołane w podstawie prawnej uchwały Nr XIII/65/25 art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, jak i wskazany w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Bielice art. 18 ust. 1 tej ustawy, dają podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy tylko w sytuacji, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub gdy sprawa dotyczy materii nie mającej charakteru normatywnego, czyli uchwała zawiera wyłącznie ogólną inicjatywę bądź intencję.⁶

W omawianym przypadku tak nie jest, brak jest bowiem powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej upoważniających Radę Gminy Bielice do władczego wypowiedzenia się w przedmiocie wykorzystania górotworu pod powierzchnią gminy. Ponadto, żadna z norm prawa nie daje Radzie Gminy prawa do dysponowania obszarem pod powierzchnią ziemi.

Zatem, mocą §2 uchwały Nr XIII/65/25 Rada Gminy Bielice uregulowała sprawy nie należące w jej ustawowych kompetencjach, naruszając w ten sposób konstytucyjną zasadę legalizmu. Uchybienie to 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

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15.

⁵ Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01 (Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz. 716).

⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt II SA/GL 76/24.

takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu (lub jego części), 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.⁷

W tym stanie rzeczy, za uzasadnione i konieczne uznać trzeba stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/65/25 Rady Gminy Bielice z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie zakazu wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO₂ wraz z domieszkami we wskazanej na wstępie części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁷ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18.