



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 listopada 2023 r.

Poz. 8673

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1115.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

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 760/2023 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 26 października 2023 r. w sprawie wyrażenia sprzeciwu Rady Miasta Siemianowic Śląskich w przedmiocie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, dopuszczającego możliwość wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 października 2023 r. Rada Miasta Siemianowic Śląskich podjęła uchwałę Nr 760/2023 w sprawie wyrażenia sprzeciwu Rady Miasta Siemianowic Śląskich w przedmiocie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, dopuszczającego możliwość wykorzystania górotworów pod powierzchnią gminy dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 26 października 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i 5, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada postanowiła wyrazić sprzeciw w przedmiocie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (§ 1 uchwały). Treść sprzeciwu stanowi załącznik do uchwały. Dalej, w § 2 i § 3 Rada postanowiła nie wyrazić zgody na wykorzystanie górotworu pod powierzchnią Miasta Siemianowice Śląskie dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami oraz wyrazić sprzeciw wobec możliwości uznania złóż za strategiczne bez udziału gminy, na obszarze której one występują. Zgodnie z § 5 uchwała ma być przekazana Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, Marszałkowi Sejmu RP, Marszałkowi Senatu RP. W § 6 uchwały Rada zdecydowała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Analizowana uchwała stanowi zatem stanowisko Rady Miasta dotyczące zmian w Prawie geologicznym i górniczym. Rada Miasta Siemianowic Śląskich uprawniona jest do wyrażania oświadczeń zawierających stanowisko w określonej sprawie oraz apeli zawierających prawnie niewiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania – na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 65 załącznika do uchwały 37/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 lutego 2011 r.

w sprawie uchwalenia Statutu Miasta na prawach powiatu Siemianowice Śląskie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 87 poz. 1624 ze zm.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa dotyczącym sposobu określenia daty jej wejścia w życie i uzależnienia jej od publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Użyty w § 6 uchwały sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy*. Z kolei art. 13 ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W myśl art. 13 pkt 2 i 10 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie, a tym samym jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a zatem podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75).

Tymczasem treść kwestionowanej uchwały jest wyłącznie wyrazem zajęcia stanowiska (oświadczenia, apelu) przez organ kolegialny, jakim jest Rada Miasta, w przedmiocie zmian w prawie wpływających na Miasto i jego mieszkańców (jak wskazano w załączniku do uchwały) i przekazania tego stanowiska wymienionym w § 5 uchwały podmiotom. Uchwała ma charakter jednorazowy – dotyczy konkretnej sytuacji, tj. przedstawienia stanowiska Rady w konkretnej sprawie, i konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie – poprzez przekazanie tego stanowiska Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, Marszałkowi Sejmu RP, Marszałkowi Senatu RP.

Przede wszystkim jednak kwestionowana uchwała nie spełnia podstawowego wymogu formalnego stawianego aktom prawa miejscowego, jakim jest – wynikający zarówno z art. 94 Konstytucji jak i z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wymóg działania na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisie ustawowym. Żaden przepis rangi ustawowej, w tym żaden przepis ustawy Prawo górnicze i geologiczne, nie uprawnia Rady Miasta do podjęcia uchwały w sprawie sprzeciwu wobec zmian wprowadzonych w ww. ustawie, a w szczególności brak przepisu ustawowego uprawniającego do wyrażania stanowiska (mającego wiążący – powszechnie obowiązujący charakter) co do wykorzystywania górotworu pod powierzchnią Miasta Siemianowice Śląskie dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami oraz sprzeciwu wobec wydania decyzji w sprawie uznania złóż za strategiczne bez udziału gminy, na obszarze, której one występują. Wskazany na wstępie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z § 65 Statutu Miasta Siemianowice Śląskie uprawnia Radę Miasta do podejmowania uchwał zawierających stanowiska, oświadczenia i apele. Nie można jednak takich uchwał traktować jako aktów stanowienia prawa, a w szczególności – ze względów omówionych powyżej - jako aktów powszechnie obowiązujących, tj. aktów prawa miejscowego.

Skoro przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do

ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym Rada Miasta, uzależniając wejście w życie uchwały od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym, istotnie naruszyła prawo, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Opisane uchybienie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem wyeliminowania samego § 6 uchwały pozbawiłoby ją elementu obligatoryjnego, jakim jest określenie daty jej wejścia w życie.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również treść § 2 uchwały: *Rada Miasta nie wyraża zgody na wykorzystanie górotworu pod powierzchnią Miasta Siemianowice Śląskie dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami*. Jak wyżej wskazano, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada może podejmować uchwały zawierające opinie, stanowiska, oświadczenia, czy apele, a więc uchwały o charakterze niewładczym, niewywołujące żadnych skutków prawnych. Jednakże ww. przepis nie może stanowić podstawy dla Rady Miasta do formułowania zakazu podjęcia działania przez instytucje państwowe. O ile zatem Rada może wyrazić niewładcze stanowisko dotyczące sprzeciwu wobec określonych zmian w prawie (§ 1 i § 3 uchwały), to już § 2 uchwały, w którym Rada nie wyraża zgody na wykorzystanie górotworu pod powierzchnią Miasta Siemianowice Śląskie dla magazynowania sprężonego CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami, stanowi przekroczenie jej kompetencji. Jak to już wyżej zaznaczono, 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 CO<sub>2</sub> wraz z domieszkami. Zatem mocą § 2 uchwały Rada uregulowała sprawy nieleżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji RP 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.

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 760/2023 Rady Miasta Siemianowice Śląskich z dnia 26 października 2023 r. w sprawie wyrażenia sprzeciwu Rady Miasta Siemianowice Śląskich w przedmiocie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, dopuszczającego możliwość wykorzystania górotworów 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 up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**