



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lipca 2014 r.

Poz. 3284



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.44.8.2014.MS1

Wrocław, dnia 3 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski Nr XXXV/183/2014 z 4 czerwca 2014 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Jordanów Śląski w całości.

Uzasadnienie

4 czerwca 2014 r., działając na podstawie m.in. art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, ze zm., dalej: **Ustawa**) Rada Gminy Jordanów Śląski podjęła uchwałę Nr XXXV/183/2014 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Jordanów Śląski (dalej: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 10 czerwca 2014 r., pismo znak: OR.0002.42.2014.

W toku badania legalności Uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie Uchwały w całości z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a Ustawy w zw. z art. 7 ust. 7 Ustawy i § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r., poz. 299, dalej: **Rozporządzenie**).

Rada Gminy Jordanów Śląski sięgając po delegację wyrażoną w art. 7 ust. 3a Ustawy, określiła jakie wymogi powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wykonując przedmiotowe upoważnienie organ stanowiący gminy powinien również respektować wymagania, jakie zostały podane w Rozporządzeniu – akcie wykonawczym do regulacji ustawowej, w analizowanej materii.

Wada, która przesądziła o konieczności stwierdzenia nieważności Uchwały w całości polegała na niepełnej realizacji upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 7 ust. 3a Ustawy w zw. z art. 7 ust. 7 Ustawy i § 1 Rozporządzenia.

Sięgając do standardów poprawnej legislacji należy wskazać, że realizacja delegacji ustawowej powinna być zupełna i całościowa. Stosownie do regulacji § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt, **który wyczerpująco** reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Powyższe zostało naruszone w Uchwale z uwagi na wadliwe unormowanie jednego z elementów delegacji ustawowej.

Przedstawione stanowisko jest uzasadnione w obliczu następujących okoliczności.

Przepisy Ustawy upoważniają radę gminy do określenia uchwałą będącą aktem prawa miejscowego wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Uzupełnienie tego stanowi wydane Rozporządzenie, które określa szczegółowo sposób sprecyzowania wymagań jakie powinna określić rada gminy. W świetle przepisów aktu wykonawczego wydanego przez Ministra Środowiska w oparciu o art. 7 ust. 7 Ustawy, wymagania które powinna określić rada gminy po pierwsze dotyczą:

- opisu wyposażenia technicznego w odniesieniu do pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług oraz bazy transportowej,
- zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami,
- **miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.**

W Rozporządzeniu wyrażono intencję aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyżej wskazane wymagania oznaczył w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorcom świadczącym przedmiotowe usługi. Dopelnieniem całości jest postulat aby akt rady gminy zapewniał należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Tym samym organ stanowiący gminy nie tylko ma obowiązek zrealizować w całości udzielone upoważnienie (w zakresie opisu wyposażenia technicznego w odniesieniu do pojazdów asenizacyjnych oraz bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych) ale jednocześnie respektować standardy, o których mowa w postanowieniu § 1 *in fine* Rozporządzenia.

Próbę realizacji delegacji ustawowej w zakresie określenia **miejsc przekazywania nieczystości ciekłych** stanowi § 4 ust. 2 Uchwały, zgodnie z którym „Przedsiębiorca jest zobowiązany przekazywać nieczystości ciekłe do stacji zlewnych położonych najbliżej obsługiwanego obszaru”. Porównując przywołane ustalenie Uchwały z wymogami jakie stawia w tym zakresie Normodawca w postanowieniu § 1 *in fine* Rozporządzenia, trudno przyjąć, że **jest to określenie niedyskryminujące, nieograniczające konkurencji, nieutrudniające dostępu do rynku przedsiębiorcom.**

Ratio przyjętego rozwiązania, w świetle wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy, było ograniczenie ewentualnych kosztów, jakie mogliby ponieść mieszkańcy Gminy Jordanów Śląski w związku z transportem nieczystości ciekłych do odległych stacji zlewnych (pismo z 18 czerwca 2014 r., znak: GO.6232.3.2014).

Trudno zaakceptować przedstawione wyjaśnienia, zważywszy na sam fakt hipotetycznego istnienia uwarunkowania, które o tym zadecydowało („ograniczenie ewentualnych kosztów”). W świetle powyższego upoważnione jest zapatrywanie, iż omawiany element aktu Rady Gminy Jordanów Śląski został wadliwie uregulowany. Ze względu na to należy stwierdzić, że Uchwala nie zawiera prawidłowo określonego, elementarnego komponentu wymaganego postanowieniem § 1 pkt 3 Rozporządzenia – miejsca przekazywania nieczystości ciekłych.

Taki stan wskazuje na niepełną realizację delegacji ustawowej, co stanowi okoliczność niedopuszczalną. Brak określenia obligatoryjnych elementów, wynikających z wydanego na podstawie ustawy Rozporządzenia, stanowi naruszenie przepisów tego aktu. Istotnym jest to, że upoważnienie ustawowe wynikające

z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy realizować przez pryzmat postanowień Rozporządzenia, które zawiera obowiązek ustalenia wymogów dotyczących m.in. miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.

Niepełne zrealizowanie delegacji ustawowej skutkuje stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości. W obliczu powyższych wywodów jest to w pełni uzasadnione.

Obok powyższych wywodów należy dodatkowo zaakcentować następującą kwestię. Sięgając do unormowania § 1 Rozporządzenia, szczególnie do części stanowiącej część wspólną wyliczenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, a które to powinny być określone w akcie organu stanowiącego gminy, należy wskazać co następuje. Autor Rozporządzenia wskazał, iż określone być one powinny w sposób precyzyjny, zrozumiały, **niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych** oraz zapewniający należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska (§ 1 *in fine* Rozporządzenia). Postanowienia § 4 ust. 2 Uchwały wymuszające przekazywanie nieczystości ciekłych do stacji zlewnych położonych najbliższej obsługiwanego obszaru nie może w związku z tym być ocenione jako niedyskryminujące, nieograniczające konkurencji oraz nieutrudniające dostępu do rynku podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność w zakresie, którego dotyczy Uchwała.

Kwestionowana regulacja zatem jest nie do pogodzenia z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W przywołanej normie Ustawodawca Konstytucyjny przesądził, że **ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny**. Nadto jednoczesnego przywołania wymaga art. 6 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 672, ze zm.), zgodnie z którym **podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach**.

Intencja przywołanych norm jest jasna i czytelna. Wypada jedynie wskazać, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej, jak też wolność decydowania o sposobie wykonywania wybranej aktywności. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie mogą mieć źródło **jedynie w ustawie** z jednoczesnym uwzględnieniem **ważnego interesu publicznego**. Przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych może zatem wybrać dowolną stację zlewną gotową do odbioru nieczystości ciekłych.

Delegacja ustawowa wynikająca z art. 7 ust. 3a Ustawy nie upoważnia rady gminy do stanowienia regulacji dotyczących obowiązków przedsiębiorców związanych z przekazywaniem nieczystości do konkretnych stacji zlewnych. Ponadto określenie stacji zlewnych, zgodnie z art. 9 ust. 1aa Ustawy, jest **elementem zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych**. Potwierdza to brak kompetencji organu stanowiącego gminy do wypowiedania się o umiejscowieniu stacji zlewnych co może *de facto* przesądzać o narzuceniu czy wymuszeniu określonych. Konstruowanie takich rozwiązań nie znajduje jednak podstaw w przepisach prawa, choćby przez fakt istnienia art. 9 ust. 1aa Ustawy.

W niniejszym akcie nadzoru zostanie zwrócona uwaga także na istotne naruszenia prawa, które nie mają tak daleko idących następstw jak stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 Uchwały, które to rozstrzyga o bycie prawnym aktem Rady Gminy Jordanów Śląski.

Stosownie do postanowienia § 2 Uchwały, legislator lokalny określił jakie wymagania w zakresie wyposażenia technicznego powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia. Wymogi w tym zakresie podzielono na dwie kategorie: dotyczące pojazdów asenizacyjnych oraz bazy transportowej. W zakresie warunków, jakie powinien spełniać podmiot gospodarczy ubiegający się o stosowne zezwolenie, na płaszczyźnie standardów związanych z pojazdami asenizacyjnymi, legislator lokalny postawił następujący wymóg: „(...) 1) pojazdy asenizacyjne powinny posiadać aktualne badania techniczne, potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012.1137, ze zm.), (...)” Przywołane postanowienie Uchwały stanowi istotne naruszenie 7 ust. 3a Ustawy oraz postanowień § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a, § 5 ust. 5 i 6 oraz § 6 ust. 4 i 9 rozporządzenia Ministra

Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2012 r. poz. 996,) w zw. z art. 81 ust. 15 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 1137, ze zm.).

Uwagą wprowadzającą, jaką należy poczynić przy okazji analizowanego unormowania, jest zarzut niezgodnego ze standardami prawidłowej legislacji zredagowania normy aktu prawa miejscowego. Przyjęta koncepcja w tym zakresie uniemożliwia prawidłowe odniesienie się do kwestionowanego postanowienia przyjętego aktu. Wzorcem jest tutaj, aby podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego był paragraf dzielący się na ustępy, dalej na litery, punkty oraz w razie konieczności tirety (o czym przesądza § 124 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Unormowania § 2 Uchwały są zbudowane na zasadzie wyliczenia, które powinno wyglądać w sposób następujący: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Te ostatnie, o ile zajdzie taka potrzeba, dzielą się kolejno na litery i tirety (§ 56 w zw. z § 132 i § 143 Załącznika). Przyjęte rozwiązanie w Uchwale jest swoistą kompilacją powyższych wzorców, aczkolwiek nie do pogodzenia ze standardami poprawnej legislacji. Uniemożliwia bowiem jednoznaczne, zgodne z przyjętymi regułami, odwołanie się do komentowanej jednostki redakcyjnej.

Ponad wszelką wątpliwość należy podnieść, że nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej – art. 7 ust. 3a Ustawy – regulowanie zagadnień unormowanych wyczerpująco w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Kwestie badań technicznych i dowodów rejestracyjnych pojazdów przewidziano w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 82 tego aktu, organ dokonujący rejestracji pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego termin badania technicznego pojazdu. Jeżeli pojazd jest zarejestrowany, kolejny termin badania technicznego wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania i po uiszczeniu przez właściciela pojazdu opłaty ewidencyjnej.

W oparciu o upoważnienie wskazane w art. 81 ust. 15 Prawa o ruchu drogowym, Minister właściwy do spraw transportu wydał akt wykonawczy regulujący zakres i sposób przeprowadzenia badań technicznych oraz wzory dokumentów stosowanych przy tych badaniach, z uwzględnieniem w szczególności zakresu warunków technicznych pojazdów podlegających badaniu. W świetle wydanego aktu dowód rejestracyjny nie jest jedynym dokumentem, w którym dokonuje się wpisu w przedmiocie badań technicznych. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach, operuje dodatkowo konstrukcją **dokumentu odpowiadającego dowodowi rejestracyjnemu** (w tym zakresie postanowienia § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a, § 5 ust. 5 i 6 oraz § 6 ust. 4 i 9 wskazanego rozporządzenia). Prowadzi to do wniosku, że dowód rejestracyjny jest tym dokumentem, w którym wpisuje się adnotacje na temat badania technicznego, aczkolwiek nie jedynym.

Z § 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach wynika, że w przypadku braku miejsca na kolejne wpisy terminów następnego badania technicznego pojazdu w dowodzie rejestracyjnym lub **odpowiadającym mu dokumencie** uprawniony diagnosta dokonuje takiego wpisu w zaświadczeniu o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu.

Z powyższego wynika, iż Rada Gminy Jordanów Śląski regulując w Uchwale kwestie związane z aktualnym badaniem technicznym, po pierwsze przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3a Ustawy. Kwestionowanym postanowieniem określiła elementy natury proceduralnej, podczas gdy Ustawodawca wyraził oczekiwanie w zakresie określenia typowo materialno-technicznych wymagań. W dalszej kolejności analiza literalna kwestionowanego postanowienia prowadzi do wniosku, że w Uchwale **zmodyfikowano** przyjętą w rozporządzeniu konstrukcję potwierdzania odbycia badań technicznych, bowiem Prawodawca przewidział również inną formę, oprócz wpisu adnotacji do dowodu rejestracyjnego (także w **odpowiadającym mu dokumencie oraz w zaświadczeniu o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu**).

Stosownie do zasady wynikającej z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów innych aktów normatywnych. Stąd wywodzi się, na co jednoznacznie wskazuje orzecznictwo sądów admini-

stracyjnych, że modyfikacja jest konstrukcją legislacyjną tym bardziej zakazaną (w tym zakresie uwagi poczynione w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1550/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Z uwagi na powyższe pojawiła się konieczność wskazania na ułomność § 2 Uchwały we fragmencie: „(...) 1) pojazdy asenizacyjne powinny posiadać aktualne badania techniczne, potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012.1137, ze zm.), (...)”

Z punktu widzenia działalności Wojewody Dolnośląskiego w obszarze nadzoru nad działalnością gminną, komentarza wymaga postanowienie § 4 ust. 1 Uchwały. Zgodnie z tym unormowaniem: „*W zakresie wymagań dotyczących miejsc przekazywania nieczystości ciekłych przedsiębiorca musi uzyskać **pisemną zgodę właściciela lub zarządcy stacji zlewnej na zrzut nieczystości ciekłych.***” Przytoczone postanowienie Uchwały stanowi istotne naruszenie istotnie art. 7 ust. 6 i art. 8a ust. 1 Ustawy oraz art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm., dalej: **KPA**).

Kwestionowanym postanowieniem dotknięto problematyki związanej z procedurą administracyjną. W przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych prowadzone jest postępowanie administracyjne, które zmierza do wydania decyzji – zezwolenia.

Przepisy Ustawy nie upoważniają Rady Gminy Jordanów Śląski do wiążącego ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada kompetencji do określania formy dowodzenia spełnienia określonych wymagań. Nie może również precyzować wymagań w sferze prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie uregulowane są w aktach wyższego rzędu, zgodnie z hierarchią źródeł prawa powszechnie obowiązującego przyjętą w Ustawie Zasadniczej. Zgodnie z art. 7 ust. 6 Ustawy, zezwolenia udziela w drodze decyzji, organ wykonawczy gminy właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zważywszy na to, że Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż zezwolenie będzie wydawane w formie decyzji (art. 7 ust. 6 Ustawy: „*Zezwolenia, (...) udziela, w drodze **decyzji**, (...)*”), konsekwentnie należy tu stosować normy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mocą art. 8a ust. 1 Ustawy organ wykonawczy gminy został upoważniony do:

- 1) wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem;
- 2) dokonania kontrolnego sprawdzenia faktów podanych.

Regulację tę uzupełniają przepisy procedury administracyjnej, dotyczące postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 KPA jako dowód należy dopuścić **wszystko**, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Jordanów Śląski. To do jego kompetencji należy ustalenie, w szczególności jakiego rodzaju dowody uzna za konieczne i niezbędne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. W świetle przywoływanego art. 75 § 1 KPA, dokumenty to tylko jeden z wielu środków dowodowych. Rada Gminy Jordanów Śląski w § 4 ust. 1 Uchwały zobowiązała do potwierdzania określonych faktów jedynie poprzez dokumenty prywatne ograniczając tym samym dopuszczalne środki dowodowe („*pisemna zgoda właściciela lub zarządcy stacji zlewnej na zrzut nieczystości ciekłych*”). Rada Gminy Jordanów Śląski nie była jednak umocowana do określania po pierwsze jakimi środkami dowodowymi pewne okoliczności sprawy mają być wykazywane oraz po drugie do zawężania ustawowo określonego katalogu tego instrumentarium.

Walor aktualności zachowuje zapatrywanie wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 1992 r. (III SA 1838/91, *ONSA 1992/2/45*) o następującej treści: „*Ustalenie bez wyraźnej*

podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.”.

Powyższe uzasadnia ułomność prawną postanowienia § 4 ust. 1 Uchwały.

Należy również zwrócić uwagę na treść § 5 Uchwały. Zgodnie z tym unormowaniem: „Wymagania określone w niniejszej uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa ze szczególnym uwzględnieniem Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r., w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. 2002.188.1576) i Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. 2002.193.1617).”

Przywołane unormowanie stanowi istotne naruszenie art. 87 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.”

Wymaga zaznaczenia, że postanowienie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może przesądzać, o obowiązywaniu aktów normatywnych hierarchicznie wyższych w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do takiego jednak wniosku prowadzi analiza postanowienia § 5 Uchwały. Zaburza to bowiem wskazany w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchiczny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Kolejność przywołanych tam aktów nie jest przypadkowa ale stanowi zamierzone działanie Ustawodawcy. W ten sposób podał nie tylko zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa ale także hierarchię rangi poszczególnych aktów.

Zgodnie z zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, akt hierarchicznie niższy nie może być sprzeczny z aktem hierarchicznie wyższym. Wynika stąd bezpośrednio, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają normy ustanowione w akcie znajdującym się wyżej w hierarchii systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przy zastosowaniu reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Oznacza to, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Należy zaznaczyć, że akty prawa miejscowego mają charakter podustawowy. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Nadto nie może też rozstrzygać w takim zakresie o aktach wykonawczych, które mają szerszy zakres terytorialny aniżeli akt prawa miejscowego. Dotyczy to rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

Nadto wskazać wypada, że tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, następuje ono w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z 4 kwietnia 2012 r. - sygn. akt IV SA/Wr 81/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Dlatego należy solidaryzować się z poglądem, w myśl którego oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, **nie mogą zawierać odesłań** do przepisów hierarchicznie wyższych (w tym zakresie uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Powyższe uzasadnienie było konieczne ze względu na wymóg wskazany w art. 91 ust. 3 ustawy ustrojowej. Mając na uwadze przedstawioną argumentację, stwierdza się jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz