



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Nr NK.II.AL4.0911-6/10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/20/10 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Bóbr” z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bolesławiec i Gminy Bolesławiec z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.- zwana dalej ustawą).

uzasadnienie

Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Bóbr” w dniu 28 stycznia 2010 r. podjęło m.in. uchwałę Nr VI/20/10 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bolesławiec i Gminy Bolesławiec.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lutego 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.- zwana dalej ustawą).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy: „Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego.”. Jak natomiast stanowi art. 19 ust. 2 ustawy: „Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączania do sieci; 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza; 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.”.

W ocenie organu nadzoru dyspozycja tego przepisu zawarta w słowach: „Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym” oznacza, że enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę dziewięć punktów, z których powinien składać się regulamin, obligatoryjnie musi zostać zapisanych w uchwale.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W rozdziale 2 uchwały zatytułowanym „Minimalny poziom świadczonych usług w zakresie dostarczania wody

i odprowadzania ścieków” znajdujemy jedynie odesłania do zapisów zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz pozwoleń wodnoprawnych (§ 3, § 4 ust. 2 i ust. 3 uchwały), do umów zawartych z odbiorcami (§ 4 ust. 1 uchwały), do przepisów rozporządzeń (§ 4 ust. 4, 5 i 6 uchwały). Jak wynika z treści powołanego art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, kwestie te normować ma regulamin, a odesłanie wyłącznie do stosownych przepisów rozporządzeń czy umów z odbiorcami nie może być uznane za dostateczne wypełnienie normy kompetencyjnej.

Nie znajdzie tu zastosowania § 199 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), pozwalający na wydanie więcej niż jednego aktu prawa miejscowego w sytuacji, gdy jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne. Z cytowanego już sformułowania art. 19 ust. 2 ustawy: „Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym” oraz z faktu, że ustawodawca posługuje się pojęciem „regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, wynika bowiem jednoznacznie, że regulamin jest jednym aktem, normującym kompleksowo zagadnienia wymienione w art. 19 ust. 2 ustawy.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę:

W § 14 ust. 3 uchwały czytamy: "W przypadku przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej wartości wskaźników zanieczyszczeń określonych w załączniku do taryf - koszt wykonania analizy jakości ścieków wraz z ustaloną opłatą za dokonanie poboru próby oraz dojazd i powrót do laboratorium, ponosi dostawca ścieków przemysłowych."

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy: "Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.". Tym samym ustawa nakłada na przedsiębiorcę obowiązek stałego monitorowania jakości ścieków. Natomiast na mocy § 5 pkt 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886) taryfy określają m.in. stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych. Po pierwsze zatem opłatę za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych określa się w taryfach. Po drugie, wszelkie analizy stanu ścieków dokonywane są na bieżąco przez przedsiębiorcę na jego koszt. Po trzecie, dla dokonania analizy przez przedsiębiorstwo potrzebna jest stosowna umowa, w której to określone zostanie stosowne wynagrodzenie.

W § 16 ust. 5 uchwały czytamy: „W uzasadnionych przypadkach Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie do sieci osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.”.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy: „Umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.”. Ustawodawca dopuszcza zatem zawarcie umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym bez żadnych dodatkowych warunków i w każdym przypadku bez wymagania zgody przedsiębiorstwa.

W § 6 ust. 7 oraz w § 7 ust. 7 do ust. 9 uchwały uregulowano kwestie cywilnoprawne, które unormowane winny być w umowie. W § 22 uchwały postanowiono: „W przypadku wykonania przewodów przyłączeniowych wodociągowego i kanalizacyjnego na zasadach podanych w § 20, pozostają one na stanie i w eksploatacji Przedsiębiorstwa.”.

Zapisy takie godzą w wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się z poglądem, że Zgromadzenie nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać przedsiębiorstwa wodno-

kanalizacyjnego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów z odbiorcami, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień Zgromadzeniu nie przyznaje. Dotyczy to wszelkich umów zawieranych przez odbiorców z przedsiębiorstwem. Ponadto na mocy art. 750 Kodeksu cywilnego, do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Kwestia wygaśnięcia umowy o dostarczanie wody a także o odprowadzanie ścieków nie została uregulowana w ustawie, a zatem zastosować tu trzeba odpowiednie przepisy regulujące umowę zlecenia. Zgodnie z art. 747 Kc: "W braku odmiennej umowy zlecenie nie wygasa ani wskutek śmierci dającego zlecenie, ani wskutek utraty przez niego zdolności do czynności prawnych. Jeżeli jednak, zgodnie z umową, zlecenie wygasło, przyjmujący zlecenie powinien, gdyby z przerwania powierzonych mu czynności mogła wyniknąć szkoda, prowadzić te czynności nadal, dopóki spadkobierca albo przedstawiciel ustawowy dającego zlecenie nie będzie mógł zarządzić inaczej.". Tym samym należy stwierdzić, iż śmierć odbiorcy będzie przyczyną wygaśnięcia umowy, tylko o tyle, o ile umowa tak będzie stanowić. W odmiennym zaś razie umowa nie wygaśnie z chwilą śmierci odbiorcy. Odnośnie zaś treści § 22 uchwały należy podkreślić, że kwestie własności przewodów uregulowane powinny być w stosownej umowie, natomiast brak jest kompetencji do stanowienia o tym w uchwale.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż także kwestie odpowiedzialności stron za instalacje reguluje w pierwszym rzędzie ustawa, a następnie ewentualnie umowa, Zgromadzenie zaś na podstawie art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie jest uprawnione do stanowienia o tym w regulaminie. Tymczasem zapisy takie znalazły się w § 29 ust. 3, 4, 5 i 6 uchwały. Jak stanowi art. 5 ust. 2 ustawy: „Jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie.”.

Odpowiedzialność za działanie urządzeń uzależnia zatem Ustawodawca od faktu, w czym są one **posiadaniu**. Ponadto ustawa przewiduje również uregulowanie tej kwestii w sposób odmienny w umowie. Postanowienia regulaminu w tym zakresie naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Kwestionowane zapisy regulaminu wyłączają bowiem możliwość uregulowania tych kwestii w sposób swobodny w drodze umowy.

W § 10 uchwały uregulowano obowiązki odbiorców usług. W § 10 ust. 5 czytamy, iż jednym z obowiązków jest instalowanie zestawu wodomierza głównego na połączeniu wewnętrznej instalacji wodociągowej zimnej wody w budynku lub zewnętrznej na terenie działki budowlanej z siecią wodociagową. Jak stanowi art. 15 ust. 3 ustawy: „Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe - odbiorca usług.”. Tak więc zainstalowanie wodomierza głównego należy do przedsiębiorstwa i nie można obciążać odbiorcy żadnymi obowiązkami w tym zakresie. Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy: "Ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody.". Należy zatem stwierdzić, że ustawa przewiduje możliwość, że u odbiorcy nie zostanie w ogóle zainstalowany wodomierz główny.

W § 16 ust. 1 uchwały zapisano: „Przyłączanie nieruchomości do sieci wodociagowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia, zwanych dalej „warunkami przyłączenia” złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy: „Przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.”. Tym samym jedyne warunki przyłączenia do sieci to spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie (§ 18) oraz istnienie technicznych możliwości świadczenia usług. Ustawa wymaga pisemnego wniosku jedynie co do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków. Jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy: „Przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub

odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.”.

Na mocy § 16 ust. 2 uchwały postanowiono: „Kwota należności za przyłączenie ustalana jest na podstawie umowy o przyłączenie do sieci.”.

Zgodnie z § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886), taryfy określają m.in. stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług; do stawki opłaty dolicza się podatek, o którym mowa w § 2 pkt 9. Należy zatem zwrócić uwagę, że opłata za przyłączenie określona jest w uchwale Zgromadzenia zatwierdzającej taryfy i jest określana na tej podstawie.

W § 19 ust. 2 uchwały zapisano, że: „W przypadku konieczności wykonania odcinków sieci – przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może nastąpić po:

- 1) spełnieniu warunków przyłączenia, o których mowa w § 18
- 2) zawarcia umowy o wykonanie sieci i po spełnieniu warunków w niej określonych,
- 3) zawarcia umowy o przyłączenie nieruchomości do sieci i po spełnieniu warunków w niej określonych.”.

Po pierwsze należy zauważyć, że unormowanie § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały nie mieści się w kompetencji z art. 19 ustawy. Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.

Po drugie zapis taki godzi w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Z zapisów regulaminu wynika bowiem, że przedsiębiorstwo i osoba ubiegająca się o przyłącze zobowiązani są do zawarcia umowy o wykonanie sieci. Elementem swobody kontraktowania jest również prawo zdecydowania czy w ogóle umowę zawrzeć. Tak więc akt prawa miejscowego nie może nakładać obowiązku zawarcia umowy. Za niedopuszczalne uznać należy zawężenie swobody wyboru podmiotu, który dokonać ma budowy sieci jedynie do przedsiębiorstwa.

W § 25 uchwały wymieniono dokumenty wymagane przy zawarciu umowy o wykonanie sieci. Jak już była mowa wyżej, umowa taka może być zawarta z przedsiębiorstwem tylko na zasadzie dobrowolności. Tym samym wszelkie warunki zawarcia tej umowy podlegają negocjacjom między stronami przed jej ewentualnym zawarciem. Regulamin dotyczy jedynie kwestii związanych z przyłączaniem do sieci, zawieraniem umów o świadczenie usług, realizacją tych umów oraz wynikających stąd obowiązków przedsiębiorstwa i odbiorców usług. Artykuł 19 ustawy nie stanowi natomiast podstawy prawnej do regulowania kwestii związanych z zawieraniem innych umów cywilnoprawnych.

Jak czytamy w § 23 ust. 1 uchwały: „Dokumentację projektową przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wykonuje osoba ubiegająca się o przyłączenie za pośrednictwem projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 roku w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83 poz. 578 ze zmianami).”. Następnie w § 23 ust. 3 pkt 2 uchwały wśród dokumentów, jakie należy dołączyć do projektu wymieniono decyzję o nadanych uprawnieniach projektanta waz z aktualnym zaświadczeniem o przynależności do odpowiedniej Izby Inżynierów Budownictwa. Z kolei w § 24 ust. 3 uchwały postanowiono, że dla zawarcia umowy o przyłączenie potrzebne jest dostarczenie m.in. oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane.

Kwestie związane z budową przyłączy reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 1565, poz. 1118 z późn. zm.). Jak stanowi art. 1 tejże ustawy: „Ustawa - Prawo budowlane, zwana dalej "ustawą", normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.”. Zgodnie

z art. 28 ust. 1 ustawy: „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31.”. Jednakże należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 29 a ustawy: „1. Budowa przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. 2. Do budowy, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy prawa energetycznego albo o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. 3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30.”. Tym samym inwestor ma prawo wyboru procedur związanych z wykonaniem przyłączy - może to uczynić na podstawie zgłoszenia albo też bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast jeśli chodzi o uprawnienia budowlane, kwestia ta jest kompleksowo uregulowana w art. 12 – 16 Prawa budowlanego.

Na mocy § 36 ust. 2 uchwały: „Odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przewodzie przyłączeniowym będącym w jego posiadaniu. Jeśli tego nie uczyni w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, Przedsiębiorstwo może usunąć awarię we własnym zakresie, a poniesionymi kosztami obciążyć Odbiorcę.”.

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, może zawierać jedynie ustawa lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy).

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i n. Kodeksu cywilnego, które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada ta doznaje jednakże ograniczenia. Mianowicie nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kc). Tak więc zastrzeżenie sformułowane w § 36 ust. 2 uchwały musiałyby znaleźć się w umowie. Ponadto, zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Należy podkreślić, iż organ stanowiący związku międzygminnego nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto należy zauważyć, że w przypadku, gdy odpowiedzialność wynikałaby z deliktu (czynu niedozwolonego), to na zasadzie art. 415 Kodeksu cywilnego: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.”. Ewentualne wyłączenie czy ograniczenie tej odpowiedzialności musiałyby również nastąpić w drodze umowy.

Dodatkowo wskazać należy na treść art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy, zgodnie z którym: umowa zawiera m.in. postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Jeszcze raz w tym miejscu trzeba podkreślić, że na mocy art 5 ust. 2 ustawy umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może zawierać odmienne uregulowania dotyczące zakresu odpowiedzialności, tzn. nie uzależniające tej odpowiedzialności od faktu, która ze stron jest w posiadaniu danych urządzeń.

W § 48 przedmiotowej uchwały postanowiono: „W sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku Nr 123 poz. 858 ze zmianami) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie.”.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je

ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje 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.

Zapisu § 48 przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że 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, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Rafał Jurkowlaniec