**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**
**NR NK-N.4131.144.3.2020.MF**

Wrocław, 27 lutego 2020 r.

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr XX/197/20 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych, jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha, na sesji w dniu 30 stycznia 2020 r., działając na podstawie art. 74 ust. 2 i ust. 4, art. 68 ust. 4 oraz art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 11, pkt 15, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 3 i ust. 4, art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w związku z art. 4 ust. 1, art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. U. UE. L. 155/1; zwanej dalej: dyrektywa), podjęła uchwałę Nr XX/197/20 w sprawie ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych, jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych, zwaną dalej: „uchwałą".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506; zwanej dalej; u.s.g.) i 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511; zwanej dalej: u.s.p.), polegającym na ustanowieniu norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich uregulowania w przepisach porządkowych.**

**Ponadto, Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem:**

- **art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na określeniu mocy jej wejścia w życie w sposób niezgodny z charakterem przypisanym przepisom porządkowym,**
- **art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 542), polegającym na ustanowieniu przepisów niezgodnych z regulacją ustawową.**

Rada Miejska Wałbrzycha, mocą uchwały, ustanowiła regulacje zmierzające do ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych, jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych. W § 1 uchwały zawarto preambułę. W § 2 ust. 1 ustanowiono definicje pojęć stosowanych w niniejszej uchwale. W § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały ustanowiono strefę wolną od jednorazowego plastiku, którą objęto nieruchomości stanowiące własność Gminy Wałbrzych, obiekty użyteczności publicznej lub inne ogólnie dostępne znajdujące się na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Wałbrzych, obiekty i tereny będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych z wyłączeniem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, dróg, palców, skwerów, parków, lasów komunalnych, cmentarzy, budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych oraz nieruchomości oddanych w dzierżawę z przeznaczeniem na cele rolne. W § 2 ust. 2 ustanowiono wzór znaku „STREFA

WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU. W § 3 ust. 1 uchwały w miejscach oznaczonych znakiem „STREFA WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU" określono zakaz:

1) posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych:

   a) pojemników na żywność, z pokrywką lub bez,

   b) pojemników na napoje , z pokrywką, z wieczkiem lub bez,

   c) sztućców, w tym: widelców, noży, łyżeczek, pałeczek,

   d) talerzy,

   e) słomek, z wyjątkiem słomek objętych zakresem, stosowania dyrektywy 90/385/EWG lub dyrektywy 93/42/EWG,

   f) mieszadełek do napojów,

   g) patyczków mocowanych do balonów lub służących jako podparcie do balonów przeznaczonych do użytku nieprofesjonalnego,

   h) toreb na zakupy z tworzywa sztucznego,

   i) palenisk jednorazowych;

2) posiadania, udostępniania oraz sprzedaży pożywienia i napojów umieszczonych w produktach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, chyba że przełożenie pożywienia lub przelanie napoju do opakowań wielorazowych jest niemożliwe z przyczyn technicznych,

3) wydawania konsumentom żywności i napojów – niepakowanych fabrycznie na wynos – z użyciem produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych,

4) pakowania produktów z użyciem produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych takich jak woreczki i torby na zakupy z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych,

5) zbywania i rozpowszechniania produktów promocyjnych lub reklamowych stanowiących produkt jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, chyba że nie istnieje bezpieczny dla środowiska zamiennik surowca, z którego jest wykonany taki produkt.

Wyżej wymienione zakazy dotyczą również sprzedaży z automatów vendingowych, co wynika z § 3 ust. 2 uchwały. W § 3 ust. 3 uchwały określono przedmiotowe odstępstwa od obowiązywania zakazu określonego w § 3 ust. 1 i 2 . W § 3 ust. 4 uchwały postanowiono, że zakazy nie dotyczą działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty będące adresatami tych zakazów. W § 4 uchwały ustanowiono na terenie Miasta Wałbrzycha zakaz sprzedaży oraz udostępniania Klientom jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. W § 5 uchwały, za naruszanie zakazów określonych w § 3 i § 4, przewidziano karę grzywny w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Mocą § 6 uchwały wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Wałbrzycha. Uchwała, w świetle § 7, wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 21 marca 2020 r., z wyjątkiem § 4, który wchodzi w życie z dniem 1 września 2020 r.

Do uchwały załączone zostało obszerne uzasadnienie zawierające:

- stanowisko w zakresie podstawy prawnych wydania aktu prawnego o randze przepisów porządkowych;
- opisanie z perspektywy światowej narastającego problemu odpadów plastikowych;
- odniesienie do regulacji prawnych wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701), ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 542);
- odniesienie dla wprowadzenia regulacji z uwagi na ochronę życia lub zdrowia obywateli, środowisko i lokalny charakter;

- dane liczbowe w zakresie ilości odpadów plastikowych na terenie Miasta Wałbrzych z lat 2015-2019 i opis problemów związanych z brakiem możliwość zagospodarowania tego odpadu.

Na wstępie należy zauważyć, że Wojewoda Dolnośląski docenia zaangażowanie organów Miasta Wałbrzycha w dążeniu do realizacji, nałożonego na organy władzy publicznej, w tym na organy jednostek samorządu terytorialnego, konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska oraz obowiązku wspierania przez władze publiczne działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Organ nadzoru wyraża aprobatę dla działań jednostek samorządu terytorialnego zmierzających do wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym prawa Unii Europejskiej, m.in. w zakresie zmniejszenia stosowania niektórych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, czego wyrazem była uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 25 kwietna 2019 r. wyrażająca apel w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania ze stosowania na terenie Miasta Wałbrzycha jednorazowych opakowań oraz naczyń i sztućców wykonanych z plastiku. Niemniej jednak, Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zwraca uwagę na zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 7 ustawy zasadniczej zawiera zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. Ponadto należy zauważyć, że jedynym kryterium oceny aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa). Organ nadzoru nie ma podstaw prawnych do stosowania i oceny działalności samorządu gminnego według innych kryteriów (np. celowości czy gospodarności).

**I**

Dokonując oceny legalności uchwały Nr XX/197/20, w pierwszej kolejności należy się odnieść do interpretacji upoważnienia ustawowego dotyczącego wydania przez organ gminy uchwały stanowiącej przepisy porządkowe. Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 40 ust. 3, upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Jako, że Gmina Miejska Wałbrzych, jest jednocześnie miastem na prawach powiatu, to w przypadku aktów porządkowych stanowionych przez organ stanowiący powiatu, tu: Radę Miejską Wałbrzycha, ma również zastosowanie art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 u.s.p. Przepis art. 41 ust. 1 u.s.p. rozszerza zakres przesłanek do stanowienia przepisów porządkowych o niezbędność ochrony mienia obywateli i ochrony środowiska naturalnego.

O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podustawowych, ale przede wszystkim w przypadku aktów porządkowych, świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych precyzować tych zakazów, ani tym bardziej ich rozszerzać.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że

wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany", sformułowanego w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. należy dokonywać w kontekście *ratio legis* stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Reasumując, by organ gminy mógł skorzystać z upoważnienia art. 40 ust. 3 u.s.g., czy też art. 41 ust. 1 u.s.p., musiałaby istnieć w przepisach powszechnie obowiązujących luka prawna, bowiem dyspozycja wyżej wskazanych przepisów stanowi wprost o upoważnieniu do wydania przepisów porządkowych wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ stanowiący gminy, będącej także miastem na prawach powiatu, są życie lub zdrowie obywateli, mienie obywateli, środowisko naturalne oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi niezbędną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne". Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia dla tych dóbr (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinnego zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych" (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). *Ratio legis* przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach. Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

Za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym - w kontekście miejscowym - charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie. Na prawodawcy, organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA

z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Z *ratio legis* przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom" (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylenie lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono *a priori* datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

**II**

W drugiej kolejności należy odnieść się do, przywołanej w podstawie prawnej uchwały, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. W artykule 4 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu osiągnięcia ambitnego i trwałego zmniejszenia stosowania wymienionych w części A załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Z kolei w artykule 5 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Termin transpozycji przepisów dyrektywy 2019/904 został określony w artykule 17. Zgodnie z nim państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 3 lipca 2021 r. Jednocześnie, jak wynika z art. 17 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie stosują środki niezbędne do wykonania art. 5 od dnia 3 lipca 2021 r.

Wskazać należy, że dyrektywy mają charakter wiążący w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie organom krajowym swobodę wyboru formy i środków jego osiągnięcia, o czym stanowi art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C326). W okresie transpozycji, określonym każdorazowo w dyrektywie, państwa są zobowiązane do dostosowania prawa krajowego do jej postanowień. Transpozycja następuje poprzez przyjęcie przez odpowiednie organy prawodawcze danego państwa odpowiedniego aktu prawnego, powszechnie obowiązującego. W polskim porządku prawnym rolę taką pełni ustawa. Hierarchia źródeł prawa została uregulowana w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rzeczpospolita Polska nie dokonała do dnia dzisiejszego implementacji dyrektywy.

Rada Miejska Wałbrzycha, wskutek braku implementacji dyrektywy przez Rzeczpospolitą Polskę, podjęła uchwałę, mając na uwadze wynikający z Konstytucji nałożony na organy władzy publicznej,

w tym na organy samorządu terytorialnego obowiązek ochrony środowiska oraz wspieranie przez władze publiczne działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że dyrektywa określa termin, w którym musi zostać dokonana jej implementacja w krajowym porządku prawnym. Skuteczny upływ terminu implementacji wiąże się ze swoistą zmianą adresata norm dyrektywy. Do momentu upływu tego terminu adresatem jest państwo członkowskie, do którego jest kierowana dyrektywa, jej normy nie są zaś skuteczne *erga omnes* w wewnętrznym porządku prawnym. Dyrektywy bowiem, w przeciwieństwie do rozporządzeń unijnych, co do zasady, nie posiadają atrybutu bezpośredniej skuteczności. Dopiero upływ terminu implementacji stanowi pewnego rodzaju przejście obowiązków, związanych z obecnością dyrektywy w krajowym porządku prawnym, z organów ustawodawczych na organy wykonawcze. Od tej chwili ciężar wszelkich obowiązków spoczywa na organach stosujących prawo – dotyczy to nie tylko sądów, ale również organów administracji publicznej (wyrok ETS w sprawie C-103/88, Fratelli Costanzo, ECR 1989, s. 01839). Mając na uwadze, że dyrektywa ma zostać implementowana przez Rzeczpospolitą Polskę do dnia 3 lipca 2021 r., należy stwierdzić, że Rada Miejska Wałbrzycha nie mogła bezpośrednio zastosować tego aktu Unii Europejskiej jako podstawy prawnej do stanowienia przepisów porządkowych.

**III**

Odnosząc powyższe uzasadnienie prawne do kwestionowanej uchwały należy wskazać, że obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest nie tylko weryfikacja stanu prawnego, ale i stanu faktycznego poprzez wykazanie, że wystąpiły ustawowe przesłanki do wydania przepisów porządkowych.

W związku z powyższym, w toku prowadzonego wobec uchwały postępowania nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski skierował do Rady Miejskiej Wałbrzycha pismo, wskazujące na jej podjęcie z istotnym naruszeniem prawa. Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Wałbrzycha, przedłożył stanowisko tego organu w piśmie z dnia 20 lutego 2020 r., znak: BO.007.1.2020. Jednak złożonych wyjaśnień - po dokonaniu analizy przez pryzmat konstytucyjnej zasady legalizmu, obowiązującej także Radę Miejską Wałbrzycha, oraz przepisów upoważniających do podjęcia uchwały ustanawiającej prawa i obowiązki lokalnej wspólnoty samorządowej - w ocenie organu nadzoru nie można uznanać za zasadnych.

Przenosząc wyżej dokonaną interpretację art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. na postanowienia § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały, określającego zakazy w strefie wolnej od jednorazowego plastiku, oraz postanowienia § 3 ust. 3 i ust. 4, określającego odstępstwa od ustalonych zakazów, a także do uzasadnienia do uchwały wskazać należy, że Rada Miejska Wałbrzycha, mimo obowiązku wykazania swojego upoważnienia do ustanowienia przepisów porządkowych, nie uzasadniła zaistnienia zagrożenia ani niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, ani niezbędności ochrony środowiska naturalnego, ani lokalnego charakteru wystąpienia zagrożenia, którym wydanie przepisów porządkowych miałoby przeciwdziałać.

Mimo, że jak wyżej wskazano, uzasadnienie do uchwały jest obszerne, to nie zawiera żadnych analiz wykazujących zaistnienie przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. W uzasadnieniu do uchwały, na stronach od ósmej do jedenastej, opisane są ogólne twierdzenia Rady Miejskiej Wałbrzycha o zagrożeniu dla zdrowia, życia i środowiska, jakie wywołuje wytwarzanie odpadów plastikowych na terenie innych krajów m. in USA, Chin, Brazylii. W uzasadnieniu do uchwały zawarte jest także stanowisko Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), a także analizy wnikania do organizmów cząstek mikroplastiku wykonane przez naukowców krakowskich uczelni, tj. Uniwersytetu Pedagogicznego i Uniwersytetu Jagiellońskiego, które zostały przeprowadzone dla Miasta Krakowa. Przy czym należy zauważyć, że problem gospodarki odpadami opakowaniowymi stanowi powszechną ogólnoświatową wiedzę od dłuższego czasu. W uzasadnieniu czytamy także o zwiększającej się ilości odpadów segregowanych, w tym opakowaniowych, zgromadzonych przez Miasto Wałbrzych w latach 2015-2019, które na przełomie tych lat wzrosły o 225% i problemach związanych z ich zagospodarowaniem. W przedstawionych danych wskazano rok do roku ilość odebranych odpadów. Przy czym porównanie danych z roku 2018 i roku 2019, choć mające tendencję wzrostową, nie wykazuje drastycznego wzrostu ilości tych odpadów (str. 9 uzasadnienia). W oparciu o te informacje, na stronie dziesiątej uzasadnienia, zawarto podsumowanie, w którym czytamy: „W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha tak radyklany wzrost konsumpcji na terenie Gminy odpadów o charakterze plastikowym powoduje, że drastycznie wzrasta zagrożenie dla zdrowia i życia

mieszkańców Gminy, spowodowane zwiększonym uwalnianiem do powietrza i zarazem wchłanianiem przez mieszkańców Gminy, mikrocząsteczek plastiku.". Z kolei na stronie jedenastej uzasadnienia czytamy: „Zakazy wprowadzone na terenie Gminy Wałbrzych uregulują te stany faktyczne, które nie doczekały się regulacji ustawowej. Wprowadzenie w ramach przepisów porządkowych zakazu stosowania poszczególnych rodzajów wyrobów z tworzyw sztucznych o charakterze jednorazowym pozwoli na realne zmniejszenie ilości tych odpadów, a co za tym idzie, na zmniejszenie ich przenikania do środowiska nie tylko w całym regionie, ale przede wszystkim w Wałbrzychu. Każda jedna reklamówka mniej będzie powodowała z kolei zmniejszenie ilości wdychanych przez mieszkańców Miasta cząsteczek plastiku, jak również zmniejszenie ilości cząsteczek plastiku przenikających do organizmów mieszkańców w inny sposób, wynikający z badań naukowych".

Dokonana przez Radę Miejską Wałbrzycha ocena sytuacji dotyczącej obszaru Miasta Wałbrzycha miała zatem miejsce wyłącznie o analizy ilości odebranych odpadów segregowanych, w tym opakowaniowych z terenu Wałbrzycha. W uzasadnieniu do uchwały nie przedstawiono jednak żadnych analiz zaburzeń zdrowotnych mieszkańców Miasta Wałbrzycha, analiz śmiertelności oraz analiz pogorszenia się środowiska lokalnego, które wykazywałyby związek skutkowo-przyczynowy wzrastającej ilości odpadów plastikowych na terenie Miasta Wałbrzycha. W uzasadnieniu do uchwały nie wykazano żadnego argumentu wskazującego na wystąpienie w ostatnim czasie nagłego zagrożenia dla Miasta Wałbrzycha i jego mieszkańców, któremu miałyby przeciwdziałać stanowione przepisy porządkowe. Nie wykazano również przeprowadzenia analiz porównawczych np. z obszarami innych gmin, a tym samym nie uzasadniono w jakikolwiek sposób lokalnego charakteru zagrożenia wynikającego z stosowania wyrobów z tworzyw sztucznych na terenie Gminy Wałbrzych.

W świetle postanowień uchwały i jej uzasadnienia organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska Wałbrzycha nie wykazała przesłanek, wynikających z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41ust. 1 u.s.p., a uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych. Nie wykazano bowiem żadnego nadzwyczajnego przypadku, który pojawił się w sposób nagły na terenie Miasta Wałbrzycha i wywoływał zagrożenia dla życia, zdrowia mieszkańców Wałbrzycha oraz jego środowiska. Załączone do uchwały uzasadnienie nie koresponduje z ustawowymi wymogami ustanowienia przepisów porządkowych określonymi w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. Wręcz przeciwnie, Rada Miejska Wałbrzycha podjęła działania w oparciu o powszechnie już znane nie od dziś stanowisko m. in. Światowej Organizacji Zdrowia i występujący nie tylko na terenie Miasta Wałbrzycha, ale na obszarze całego świata, problem z odpadami plastikowymi. W oparciu o dane liczbowe z przełomu kilku lat o ilości odbioru odpadów opakowaniowych na terenie Miasta Wałbrzycha, podjęto działania legislacyjne, którymi nałożono obowiązki na lokalną społeczność. Wprowadzona regulacja nie ma charakteru przeciwdziałania nagle pojawiającemu się zagrożeniu, które nie zostało dotąd zdiagnozowane, a ustanawia na terenie Miasta Wałbrzycha trwałą regulację mającą wpływ na sferę praw i obowiązków. Rada Miejska Wałbrzycha, mimo ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p., nie wykazała sytuacji miejscowej, która wystąpiła nagle i której należałoby przeciwdziałać w drodze ustanowienia przepisów porządkowych, z uwagi na brak regulacji rangi ustawowej.

Potwierdzeniem braku niezbędności, pilności ustanowienia przepisów porządkowych, jest również ustalenie wydłużonego *vacatio legis* jej obowiązywania. Regulacja § 3 uchwały, ma zgodnie z jej § 7, obowiązywać dopiero od dnia 21 marca 2020 r. Z kolei regulacja § 4 uchwały ma obowiązywać od dnia 1 września 2020 r. Tymczasem wydłużenie, mocą samej uchwały, wejścia w życie aktu porządkowego nie tylko stoi w oczywistej sprzeczności z samym celem wprowadzenia takiego aktu, który przecież ma za zadanie przeciwdziałać nagłemu zagrożeniu dóbr chronionych, ale także nie spełnia w tym zakresie ustawowego wymogu dla przepisów porządkowych. Ustalenie mocy obowiązującej aktu porządkowego w sposób jak tego dokonano w kwestionowanej uchwale, nie tylko przeczy kwestiom podnoszonym w jej uzasadnieniu mających świadczyć o spełnieniu przesłanek ustawowych w stosunku do aktu porządkowego, ale potwierdza także, że na terenie Miasta Wałbrzycha nie zachodzi nagłe zagrożenie dla życia, zdrowia mieszkańców i środowiska, dla których prawnie uzasadniona jest regulacja zakwestionowanej uchwały. Przepisy porządkowe muszą wprost wskazywać na realizację celów określonych przez ustawodawcę w zawartym generalnym upoważnieniu do ich wydania, a przedmiotowa uchwała nie czyni zadość tym wymogom.

W konsekwencji, za istotnie naruszające prawo należy wskazać również § 3 ust. 3 i ust. 4 uchwały, jako nierozerwalnie związane z regulacja § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

Reasumując, zakwestionowane postanowienia uchwały nie wypełniają ustawowych kryteriów wymaganych do wydania przepisów porządkowych, opisanych w punkcie 1 rozstrzygnięcia nadzorczego.

**IV**

Z kolei przenosząc wyżej dokonaną interpretację art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. na treść postanowienia § 4 uchwały, wprowadzającego na terenie Miasta Wałbrzycha zakaz sprzedaży oraz udostępniania Klientom jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego wskazać należy na dwie kwestie.

Po pierwsze, w całości aktualny jest dokonany powyżej, wobec § 3 uchwały, wywód prawny niewykazania przez Radę Miejską Wałbrzycha przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. wymagających dla wydania aktu o randze przepisów porządkowych niezbędności ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz ochrony środowiska naturalnego, a także ich lokalnego charakteru. Rada Miejska Wałbrzycha nie uzasadniła wprowadzenia rygorystycznego zakazu sprzedaży oraz udostępnienia jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego ani zagrożeniem dla życia i zdrowia mieszkańców ani dla środowiska Miasta Wałbrzycha. Nie wykazała nagłego zaistnienia sytuacji, ani lokalnego charakteru zagrożenia, którym regulacja miałby przeciwdziałać w sposób natychmiastowy. Nadto Rada Miejska Wałbrzycha wydłużyła *vacatio legis* obowiązywania ustanowionego w § 4 uchwały zakazu, celem przygotowania się podmiotów gospodarczych, korzystających przy prowadzonej działalności gospodarczej z tych wyrobów, do zakazu ich sprzedaży. Przeczy to intencji podjęcia uchwały o charakterze przepisów porządkowych, która powinna reagować na nagle występujące na obszarze Miasta Wałbrzycha zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców i środowiska.

Po drugie, w przypadku ustanowionego w § 4 uchwały zakazu, zachodzi brak spełnienia pierwszej części dyspozycji przepisu art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p., tj. braku regulacji wynikającej z ustaw i przepisów powszechnie obowiązujących. "O zakresie nieuregulowanym" można mówić na gruncie analizowanych przepisów wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych, w szczególności ustawowych, regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl przepisów zjawisk. W uzasadnieniu do uchwały wskazano co prawda na obowiązującą ustawę o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Przy czym stwierdzono, że regulacja tej ustawy nie przyniosła oczekiwanych efektów i przywołano badania wskazujące na niski poziom zmiany przyzwyczajenia konsumentów do korzystania z toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. W kontekście powyższych twierdzeń trzeba wskazać, że nie jest rolą lokalnego prawodawcy, zastępowanie ustawodawcy z uwagi na dokonywane oceny braku rezultatów stosowania ustawy. Upoważnienie z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. stanowi *expressis verbis*, że przepisy porządkowe wydaje się wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Tymczasem ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa: 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu, 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań, 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej - w celu zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii (art 1 ust. 1). Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa prawa i obowiązki przedsiębiorców: 1) będących organizacjami odzysku opakowań; 2) dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy: a) odpadów opakowaniowych, b) produktów w opakowaniach; 3) dystrybuujących produkty w opakowaniach; 4) eksportujących: a) odpady opakowaniowe, b) opakowania, c) produkty w opakowaniach; 5) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych; 6) wprowadzających opakowania; 7) wprowadzających produkty w opakowaniach (art 1 ust. 2).

Tym samym na gruncie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została uregulowana kwestia stosowania w obrocie gospodarczym (także sprzedawania), opakowań, w tym toreb na

zakupy z tworzywa sztucznego, a także związane z tym prawa i obowiązki przedsiębiorców, jak również zasady postępowania z tymi opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi.

W ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (zwanej dalej: u.g.o.), mocą ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2056), wprowadzono rozdział 6a „Opłata recyklingowa". Nowelizacja u.g.o. miała miejsce w związku z transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy. Zgodnie z przyjętym wariantem wprowadzono odpłatność za wydanie lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego. Wyżej wymieniona dyrektywa zakładała przyjęcie instrumentów, aby lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego nie były oferowane za darmo w punktach sprzedaży towarów lub produktów.

Zgodnie z art. 40a u.g.o. „Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. (ust. 1). Opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. (ust. 2). Ustawodawca w art. 40b u.g.o. ustanowił maksymalną stawkę opłaty recyklingowej wynosi 1 zł za sztukę torby na zakupy z tworzywa sztucznego. Nadto Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1639) określił stawkę opłaty recyklingowej za torbę na zakupy z tworzywa sztucznego na 0,20 zł za jedną sztukę. Definicja toreb na zakupy z tworzywa sztucznego została zawarta w art. 8 pkt 15a u.g.o.

W świetle powyższego obowiązuje regulacja ustawowa dopuszczająca na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, oferowanie przez przedsiębiorców, za opłatą recyklingową, toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, przeznaczonych do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce. Możliwość oferowania, za opłatą, toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, została wprost uregulowana w akcie ustawowym. Nie występuje zatem w tym zakresie luka prawna, która mogłaby stanowić podstawę do regulacji w przepisach porządkowych. Co istotne ustawodawca zadecydował również, że bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego (o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów) będą zwolnione z powyższej opłaty, ale tylko pod warunkiem, że będą wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem, jeżeli takie działanie zapobiega marnowaniu żywności.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że monitorowane jest wykonywanie przez przedsiębiorców egzekwowanie opłaty recyklingowej, czego skutkiem jest nowelizacja art. 8 pkt 15a u.g.o., dokonana mocą ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 poz. 1579). Ustawodawca, na skutek rozszerzenia definicji toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, ustanowionej w art. 8 pkt 15a u.g.o, objął opłatą recyklingową wszystkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego, z wyłączeniem bardzo lekkich toreb na zakupy, które są wyłączone wprost w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz. Urz. UE L 115 z 6.05.2015, str. 11).

Tymczasem Rada Miejska Wałbrzycha, wprowadzając na terenie Miasta Wałbrzycha, całkowity, a więc nieuwzględniający grubości materiału torby na zakupy z tworzywa sztucznego, zakaz sprzedaży oraz udostępniania Klientom jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, ustanowiła normę niezgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ustawodawca w art. 40a u.g.o. wprost dopuszcza oferowanie przez przedsiebiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, toreb na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, pod warunkiem pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, z zastrzeżeniem że takiej opłaty nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

Skoro ustawodawca dopuścił na terenie całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej prawną możliwość oferowania przez przedsiębiorców określonych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego za odpowiednią opłatą recyklingową i nie upoważnił organu samorządu terytorialnego do podejmowania jakichkolwiek regulacji prawnych w tym zakresie, to Rada Miejska Wałbrzycha nie miała ani podstaw do wydania aktu o charakterze przepisu porządkowego, ani podstaw do wydania innego aktu

prawa miejscowego w tej materii, mocą którego zakazuje się przedsiębiorcom sprzedaży i udostępniania takich toreb na zakupy.

W tym miejscu odnieść należy się do wyjaśnień, zawartych w piśmie z dnia 20 lutego 2020 r., znak pisma: BO.007.1.2020, w których wskazano, że postanowienie § 4 uchwały nie narusza dyspozycji art. 40a u.g.o., bowiem Rada Miejska nie wprowadziła zakazu pobierania opłaty recyklingowej. Tymczasem sformułowany przez organ nadzoru zarzut dotyczy ustanowienia przepisów niezgodnych z regulacją ustawową, wskutek czego ustanowiono na terenie Miasta zakaz oferowania przez przedsiębiorców toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, mimo że na obszarze całego kraju ustawodawca dopuszcza ich oferowanie, udostępnianie, pod warunkiem pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Zatem postanowienie § 4 uchwały wprost narusza regulację art. 40a u.g.o. wprowadzając zakaz sprzeczny z regulacją ustawową.

Tym samym ustanowiona regulacja § 4 kwestionowanej uchwały nie tylko w sposób istotny narusza art. 40a u.g.o., ale także art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p., stanowiąc przepisy w materii już ustawowo uregulowanej. Rada Miejska Wałbrzycha ustanowiła, w § 4 uchwały, regulację niezgodną z u.g.o., czym naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności, określoną w art. 7 Konstytucji RP, z której wynika że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, pomijając już kwestię samej możliwości bezpośredniego zastosowania zapisów dyrektywy, o czym była mowa wyżej, Rada Miejska Wałbrzycha ustanawiając całkowity zakaz sprzedaży oraz udostępniania jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, dokonała błędnej interpretacji dyrektywy. Postanowienie artykułu 5 dyrektywy stanowiącego, że państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych należy odczytywać wraz z definicjami ustanowionymi na potrzeby dyrektywy. Zgodnie z jej art. 3 pkt 6 „wprowadzanie do obrotu" oznacza pierwsze udostępnienie produktu na rynku państwa członkowskiego, zaś „udostępnienie na rynku" oznacza dostarczanie produktu na rynek państwa członkowskiego do celów dystrybucji, stosowania lub użytkowania w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie" (pkt 7). Oznacza to, że zakazy mają dotyczyć producentów tworzyw sztucznych wprowadzających je na rynek, a więc udostępniających do celów dystrybucji, stosowania lub użytkowania w ramach działalności handlowej. Zatem *ratio legis* art. 5 dyrektywy dotyczy podjęcia działań mających na celu rozwiązanie problemu pierwotnego wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Z kolei Rada Miejska Wałbrzycha zakaz sprzedaży oraz udostępniania jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego skierowała nie do podmiotów dokunjących pierwszego dostarczenia na rynek tworzyw sztucznych, lecz do przedsiębiorców prowadzących m. in. sieci handlowe, punkty usługowe, restauracje, którzy dokonują już wtórnego udostępnienia tych produktów z tworzywa sztucznego, co potwierdza uzasadnienie do uchwały zawarte na stronie trzynastej.

Nie można także zapomnieć, że w art. 11 u.g.o. ustawodawca określił również obowiązki wprowadzającego opakowania, który jest obowiązany ograniczać ilość i negatywne oddziaływanie na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby: - opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi; - maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg (ust. 1). Wprowadzający opakowania jest także obowiązany ograniczać ilość i negatywne oddziaływanie na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby objętość i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika (ust. 2). Wprowadzający opakowania jest obowiązany wprowadzać do obrotu opakowania projektowane i wykonane w sposób umożliwiający: ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo przynajmniej ich recykling, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo inną niż recykling formę ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling (ust. 3).

Tak więc ustawodawca zawarł w przepisach rangi ustawowej obowiązki i wymagania wobec wprowadzajacych opakowania związane z potrzebą minimalizowania negatywnego oddziaływania na

środowisko, ale także zapewnienia zdrowia ludzi, a tym samym uznał, że są to regulacje wystarczające dla ochorny wskazanych dóbr.

**V**

Organ nadzoru stwierdził także istotne naruszenie prawa dotyczące klauzuli wejścia uchwały, jako sprzeczne z przepisem powszechnie obowiązującym.

Uchwała została podjęta w dniu 30 stycznia 2020 r. Zgodnie z § 7 uchwały, wchodzi ona w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 21 marca 2020 r., z wyjątkiem § 4, który wchodzi w życie z dniem 1 września 2020 r. Rada Miejska Wałbrzycha uzasadniła wydłużenie mocy obowiązywania przepisów porządkowych koniecznością dostosowania się adresatów uchwały do obowiązków z niej wynikających (str. 13 uzasadnienia).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „Przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia", natomiast jej art. 14 stanowi, że: „1. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. 3. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.".

Przepisy porządkowe, tym się bowiem różnią od aktów prawa miejscowego, że ich regulacja ma przeciwdziałać nagłemu zagrożeniu. Z tego powodu ustawowo określono, że adekwatnym *vacatio legis* dla porządkowych aktów prawa miejscowego są 3 dni. Przewidziano także możliwości skrócenia tego okresu, a nawet jego pominięcia. Nie jest natomiast możliwe wydłużenie *vacatio legis (*w przeciwieństwie do okresu *vacatio legis* pozostałych aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące). Rozwiązanie to jest zgodne właśnie z istotą przepisów porządkowych, które mają przeciwdziałać nagle występującym zagrożeniom dóbr chronionym. Tymczasem wydłużenie, mocą uchwały, wejścia w życie uchwały, nie tylko nie spełnia ustawowego wymogu dla przepisów porządkowych, ale wręcz podważa intencję ich wydania, bowiem ich obowiązywanie ma zapobiegać przeciwdziałaniu nagłemu zagrożeniu z uwagi na wystąpienie sytuacji niecierpiącej zwłoki i wymagającej natychmiastowej rekacji, co oznacza wystąpienie zagrożenia i jednoczesnego braku czasu na podjęcie ustawy.

W uchwale nie przewidziano ogłoszenia przepisów porządkowych, wymaganego przepisem art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Miasta Wałbrzycha lub w środkach masowego przekazu. Uchwała jest zatem pozbawiona przepisów regulujących wejście jej w życie. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 2 tej ustawy). Nie jest zatem możliwe wejście w życie porządkowego aktu prawa miejscowego bez jego obwieszczenia. Zdaniem Wojewody to publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny, jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie „jedynie" obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości. Wobec faktu, że kwestionowana uchwała nie przewiduje innej niż opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego formy ogłoszenia aktu, stwierdzono także brak możliwości zgodnego z ustawą nabrania przez tę uchwałę mocy obowiązującej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko w tym przedmiocie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 731/15).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku aktu prawa miejscowego ustanawiającego przepisy porządkowe, uzależnienie daty jego wejścia w życie od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego jest sprzeczne z prawem („Uchwała wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego."). Wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest bowiem od innej formy ogłoszenia – tj. ich obwieszczenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 866/15).

## VI

Abstrahując od powyższego organ nadzoru stwierdza, że poszczególne postanowienia merytoryczne również zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Postanowieniem § 3 ust. 4 uchwały Rada Miejska Wałbrzycha dokonała nieuprawnionego zróżnicowania pozycji podmiotów oferujących tworzywa sztuczne określone w § 3 ust. 1 uchwały. Zakazy ustalone w strefie wolnej od jednorazowego plastiku dotyczą nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych, obiektów użyteczności publicznej lub innych ogólnie dostępnych znajdujących się na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Wałbrzych, obiektów i terenów będących w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych (§ 3 ust. 1 w związku z § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały). Z kolei zgodnie z § 3 ust. 4 uchwały ustanowione zakazy nie dotyczą działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty będące adresatami tych zakazów. Tym samym Rada Miejska Wałbrzycha ustanowiła, w § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały, wobec określonej grupy podmiotów generalne zakazy, z jednoczesnym ustanowieniem wobec tej samej grupy podmiotów zwolnienia od zakazów z uwagi na przesłankę prowadzenia działalności gospodarczej (§ 3 ust. 4 uchwały). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.". Zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowania w postaci faworyzowania, ale i bez dyskryminacji. Tymczasem Rada Miejska Wałbrzycha ustanowiła, z uwagi na przesłankę prowadzenia działalności gospodarczej, regulację faworyzującą część adresatów uchwały. Przy czym wśród takich podmiotów znajdować się będą takie, które prowadzą punkty sprzedaży towarów z użyciem produktów określonych, jako zakazane, w § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

W takim samym stopniu naruszenia art. 32 Konstytucji RP dokonano w postanowieniu § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, na mocy którego uregulowano gorszą, dyskryminującą pozycję osób, które zawarły z Miastem Wałbrzych umowę najmu lub dzierżawy lokalu użytkowego. Nieruchomości te, a oddane w najem lub dzierżawę nie zostały, jak np. nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, czy też budynki mieszkalne i lokale mieszkalne wyłączone spod regulacji uchwały. Ustanowienie wobec tych nieruchomości, w których prowadzona może być działalność gospodarcza wpływa na tą konstytucyjnie chronioną wolność. Ponadto zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Tymczasem na terenie Miasta Wałbrzycha, mocą przepisów porządkowych, kształtuje się sytuację prawną przedsiębiorców, odmienną niż na obszarze całego kraju, ograniczającą ich wolność gospodarczą pod rygorem nałożenia kary grzywny za złamanie ustanowionego w § 4 uchwały zakazu.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że postanowienia § 3 ust. 1 i ust. 2 oraz ust. 4 uchwały są wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony zakazuje się sprzedaży określonych produktów z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, a z drugiej strony odstępuje się od tego zakazu wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Sprzedaż towarów to nic innego jak prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.". Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

## VII

W § 5 uchwały Rada Miejska Wałbrzycha przewidziała, za naruszenie zakazów określonych w § 3 i § 4, karę grzywny w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Ustawodawca w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821) postanowił, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Rada Miejska Wałbrzycha nie ustanowiła co prawda wysokości kary grzywny, to jednak ustawodawca za

wykraczanie przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym przewidział także inny rodzaj kary.

Nadto, zgodnie z art. 40 ust. 4 u.s.g. i art. 41 ust. 2 u.s.p. przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Rada Miejska Wałbrzycha nie była więc zobligowana do stanowienia w zakresie kar, skoro jak wskazano w uzasadnieniu, cyt.: „celem i zadaniem niniejszej uchwały w żadnym razie nie jest karanie mieszkańców karą grzywny". Rada Miejska Wałbrzycha zdecydowała jednakże o nałożeniu kary grzywny za naruszenie zakazów określonych w § 3 i § 4 uchwały.

W świetle dokonanej analizy prawnej przepisów prawa powszechnie obowiązującego, postanowień uchwały i jej uzasadnienia, organ nadzoru stwierdził, że uchwała, mająca na celu ograniczanie w celu wyeliminowania z obrotu jednorazowych tworzyw sztucznych, została podjęta z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Z uwagi na brak spełnienia ustawowych przesłanek, upoważniających do wydania aktu normatywnego o charakterze przepisów porządkowych, ale także naruszenie innych przepisów prawa obowiązującego, wykazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak na wstępie.

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

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.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**