



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2666

WYROK NR II SA/WR 505/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
(sprawozdawca)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 20 sierpnia 2020 r. nr XXV/251/2020

w przedmiocie określenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych służących ograniczeniu ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha podjęła dnia 20 sierpnia 2020 r. uchwałę nr XXV/251/20, w sprawie określenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych służących ograniczeniu ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych. W podstawie prawnej uchwała przywołała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 15 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713), a także art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2, pkt 13 i pkt 19 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) w zw. z art. 74 ust. 2 i ust. 4, art. 68 ust. 4 oraz art. 87 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, z 2006 r. nr 200, poz. 1471 i z 2009 r. nr 114, poz. 946) oraz w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 5 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 (Dz. U. UE L z 2019 r. nr 155, str. 1). Powołując się na wskazane unormowania Rada Miejska Wałbrzycha w § 1 zawarła słowniczek do aktu stanowiąc, że ilekroć w niniejszej uchwale mowa jest o: 1) gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej - należy rozumieć przez to obiekty i urządzenia użyteczności publicznej znajdujące się na terenie Gminy Wałbrzych, takie jak obiekty sportowe, szkoły, przedszkola, place zabaw, obiekty o charakterze kulturalnym, obiekty stanowiące własność Gminy Wałbrzych, oddane jej jednostkom organizacyjnym albo instytucjom kultury w trwały zarząd albo udostępnione im na innej podstawie prawnej; 2) produkcie jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych - należy przez to rozumieć produkt, który jest w całości lub częściowo wykonany z tworzyw sztucznych i który nie został przeznaczony, zaprojektowany ani wprowadzony do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach okresu żywotności wielokrotną rotację poprzez zwrócenie go do producenta w celu powtórnego napełnienia lub ponownego użycia do tego samego celu, do którego był pierwotnie przeznaczony; 3) tworzywie sztucznym - należy przez to rozumieć materiał składający się z polimeru zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje i który może funkcjonować jako główny składnik strukturalny produktów końcowych, z wyjątkiem polimerów naturalnych, które nie zostały chemicznie zmodyfikowane; 4); 5) torbach na zakupy z tworzywa sztucznego - należy przez to rozumieć torby, o których mowa w art. 8 pkt 15a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.). W § 2 ust. 1 uchwalono, że Gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oznacza się znakiem „STREFA WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU”, przy czym (2) wzory znaku „STREFA WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU” określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. W § 3 określono, że 1 na gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej oznaczonych znakiem „STREFA WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU, wprowadza się zakaz: 1) w sposób widoczny posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży następujących 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) jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego; 2) w sposób widoczny 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 w sposób widoczny 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 w sposób widoczny 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.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 dotyczy również sprzedaży z automatów vendingowych.

3. Zakazów, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych związanych z bezpieczeństwem żywności, o ile ich wytworzenie z materiałów innych niż określone w § 1 ust. 2 pkt 3 lub pkt 4 jest sprzeczne z prawem lub niemożliwe z przyczyn technologicznych. W § 4 ust. 1 zaznaczono, że zasady korzystania z obiektów

i urządzeń użyteczności publicznej określone niniejszą uchwałą nie naruszają odrębności postanowień innych przepisów prawnych określających zasady korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a w ust. 2 poinformowano, że niedostosowanie się do zakazów, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2, nie może stanowić podstawy odmowy wykonania usługi administracyjnej gwarantowanej przepisami prawa powszechnego. W § 5 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Wałbrzycha, a w § 6 wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Skargę na tę uchwałę złożył Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru. Przywołując w podstawie skargi art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2000 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały; zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucił Radzie Miejskiej Wałbrzycha podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713; zwanej dalej u.s.g.), art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920; zwanej dalej: u.s.p.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), polegającym na ustanowieniu norm niespełniających wymogów przypisanych stanowieniu zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, tj. ustanowieniu norm prawnych bez podstawy prawnej. Zarzucił także podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem 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), polegającym na implementowaniu przepisów dyrektywy przed upływem terminu ustanowionego dla państw członków Unii Europejskiej. Ponadto wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej Wałbrzycha podjęcie § 3 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 1 pkt 3, § 3 ust. 1 pkt 5 i § 3 ust. 2 uchwały nr XXV/251/2020 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegającym na ustanowieniu norm prawnych z naruszeniem konstytucyjnej zasady precyzyjnej legislacji, - § 3 ust. 1 pkt 1 lit. h, § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114; zwanej dalej: u.g.o.), polegającym na ustanowieniu przepisów niezgodnych z regulacją ustawową.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł (między innymi), że kwestionowana uchwała została doręczona za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 sierpnia 2020 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały.

W ramach ustalonych zasad Rada Miejska Wałbrzycha zakazała, podczas korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w sposób widoczny posiadania, a także używania, udostępniania, sprzedaży, wydawania, zbywania i rozpowszechniania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych oraz pakowania w nie produktów. Ustalone zakazy korzystania z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych skierowane zostały wobec wszystkich osób korzystających z usług publicznych obiektów i urządzeń publicznych w tym urzędowych, ale i wobec podmiotów, które na ich terenie prowadzą swoją działalność gospodarczą, np. w postaci punktów sprzedaży, punktów gastronomicznych.

W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały nie stanowią zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wynikających z delegacji ustawowej art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. Ustalone, mocą uchwały normy nie spełniają wymogów przypisanych stanowieniu zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a tym samym uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Dalej Wojewoda Dolnośląski opisuje korespondencję z Przewodniczącą Rady Miejskiej Wałbrzycha i dodaje, że choć norma kompetencyjna jest ogólna, to jednak wprost upoważnia do uregulowania wyłącznie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które muszą dotyczyć norm określonego zachowania się i postępowania w związku z korzystaniem z danego gminnego, powiatowego obiektu i urządzenia ze względu na jego charakter. Wskazane, jako podstawa prawna uchwały, przepisy u.s.g. i u.s.p., nie upoważniają do stanowienia zakazów korzystania z określonej kategorii produktów z tworzyw sztucznych w tych obiektach i urządzeniach, w celu ograniczenia ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych, a więc bez jakiegokolwiek związku funkcjonalnego z charakterem tych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wojewoda zwraca uwagę, że celem uchwały, jak wynika z jej tytułu, jest określenie

zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych służących ograniczeniu ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych. Intencją uchwałodawcy jest zatem określenie zasad korzystania z przedmiotów z tworzyw sztucznych wskazanych w § 3 ust. 1 i ust. 2, celem ograniczania powstania z ich tytułu odpadów, a nie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej ustanowionych w celu formułowania wobec tych miejsc norm i zasad prawidłowego postępowania zapewniającego należyte korzystanie z tych obiektów i urządzeń zgodnie z ich przeznaczeniem. W kontekście powyższego, strona skarżąca zauważa, że Rada Miejska Wałbrzycha, ani w uzasadnieniu do uchwały, ani w złożonych wyjaśnieniach, w żaden sposób nie wykazała związku pomiędzy ustanowieniem zakazów dotyczących posiadania w sposobi widoczny przedmiotów z tworzyw sztucznych, a prawidłowym, pożądanym i właściwym sposobem korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy Wałbrzych.

Wbrew twierdzeniom Rady Miejskiej Wałbrzycha, organ stanowiący jest w zakresie stanowienia prawa lokalnego ograniczony przepisami Konstytucji RP. W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada praworządności określona w art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Rada Miejska Wałbrzycha obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe musi być stanowione w myśl regulacji art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Dodać przy tym należy, że przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak - zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Normy prawne stanowione na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p., a regulujące dopuszczalne postawy adresatów, do których są kierowane, muszą dotyczyć norm określonego zachowania się i postępowania w związku z korzystaniem z gminnego, powiatowego obiektu i urządzenia z uwzględnieniem jego charakteru. Z uwagi na takt, że do takich miejsc zalicza się korzystanie z różnych obiektów i urządzeń, szkolnych, obiektów sportowo-rekreacyjnych, ale i świetlic, czy leż cmentarzy, a także parków, regulacja mająca na celu określenie sposobu korzystania i zachowania się, określa oprócz ogólnych, także specyficzne normy, np. w zakresie prawidłowej postawy, zachowania się, prawidłowego sposobu korzystania z przeznaczenia obiektu lub formy korzystania z nich, a także kwestii odpłatności za korzystanie lub zwolnienia z opłat. Tymczasem regulacja uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha dotyczy korzystania z określonych produktów pochodzących z tworzyw sztucznych na terenie urządzeń użyteczności publicznej, celem ograniczania powstania z ich tytułu odpadów i tym samym nie dotyczy stanowienia norm określających sposób postępowania z uwagi na charakter tych miejsc, do czego sensu stricto i wyłącznie upoważniają przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p.

Pojęcie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 i ustanowienie norm, które nie realizują delegacji ustawowej, uznane musi być za istotne naruszenie prawa, a za takie uznaje

się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów; Samorząd Terytorialny 2001. z. 1-2. str. 101-102). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Kielcach w wyroku z dnia 30 października 2017 r. (sygn. akt II SA/Ke 599/17.) rozstrzygnięcie nadzorcze o nieważności uchwały zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności z prawem, która jest czymś więcej, niż nieistotnym naruszeniem prawa. Chodzi tu o uchybienia mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń prawa, prowadzące do skutków nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Za istotne naruszenie skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmuje się naruszenie przez wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Stanowisko to wpisuje się w jednolitą linię orzecniczą oraz stanowisko doktryny (vide wyroki w sprawie IISA/GI 1015/16 z 30.01.2017r., II OSK 1546/09 z 10.12.2009 r., II SA/Wa 760/07 z 5.09.200 SA/Bk 688/17 z 22.11.2017 r.; CBOSA oraz W. Chróścielewski, Z. Kmiecik - Postępo w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, W-wa 1995, str. 28).

Zakwestionowana uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał. W działaniach organów stanowiących gminy nie stosuje się bowiem zasady „co nie zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Zakaz wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego odnosi się przy tym do podejmowania aktów prawa miejscowego, którym niewątpliwie jest zaskarżona uchwała. Każda czynność organu musi się zatem mieścić w ramach jego ustawowego określonego upoważnienia (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt. I OSK 1066/17 i P. Dobosz [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007 r., s. 103). Zgodnie z obowiązującą w prawie administracyjnym zasadą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”, rada gminy jest upoważniona do określania zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a więc norm prawnych formułujących w stosunku do tych terenów i urządzeń zasady prawidłowego zachowania w korzystaniu z nich. Sformułowanie „zasady i tryb korzystania” mieści w sobie kompetencję organu gminy do ustalania norm i zasad prawidłowego postępowania i obowiązujących reguł zachowania się w odniesieniu a obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Stanowione na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. przepisy organizacyjne gwarantować powinny właściwą ich eksploatację, tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. (sygn. akt II OSK 2385/101). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Go 405/19) orzekł, że; „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14).”. W przywołanym przez Przewodniczącą Rady Miejskiej Wałbrzycha, uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II SA/GO 170/10) wskazano: nie może też budzić wątpliwości, iż użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy.” Reasumując, po pierwsze, postanowienia merytoryczne uchwały Rady Wałbrzycha określają normy korzystania z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych i to wyłącznie jest celem uchwały, a nie normy postępowania w korzystaniu z obiektów użyteczności publicznej z uwagi na ich charakter. Po drugie, cel inicjatywy Rady

Miejskiej Wałbrzycha wynika wprost z tytułu uchwały oraz treści uchwały, i jest nim ochrona środowiska. Ustanowiona regulacja jednakże nie znajduje uzasadnienia prawnego w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ptl 4 a.s.p. Upoważnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej (por. wyr. TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, Legalis oraz wyr. NSA II GSK 1240/15, Legalis). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji prawodawczych, a nieprecyzyjność upoważnienia powinna być interpretowana jako nieudzielenie w danym zakresie (wyr. NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 281/14).

II. Odnosząc 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, wojewoda zwraca uwagę, że po pierwsze, w artykule 4 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu osiągnięcia ambitnego i trwałego zmniejszenia wymienionych w części A załącznika produktów jednorazowego użytku 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. Po drugie, 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. Organ nadzoru wskazuje, że dyrektywy mają charakter wiążący w odniesieniu do rezultatu, który 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 inicjatywę uchwałodawczą mającą na celu wyraz uczestnictwa organu stanowiącego w implementacji dyrektywy, co potwierdza podstawa prawna uchwały, a także załączone do niej uzasadnienie. Podkreśla to również Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha w złożonych wyjaśnieniach.

Tymczasem 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, Fratell 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 podstaw prawnej do stanowienia przepisów uchwały.

Po trzecie, Rada Miejska Wałbrzycha ustanawiając zakaz posiadania, używania sprzedaży, udostępniania i pakowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, 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 legii art. 5 dyrektywy dotyczy podjęcia działań mających na celu rozwiązanie problemu pierwotnego

wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów” z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych tworzyw sztucznych. Z kolei Rada Miejska Wałbrzycha zakaz sprzedaży, udostępniania i pakowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych skierowała nie do podmiotów dokonujących pierwszego dostarczenia na rynek tworzyw sztucznych, lecz do przedsiębiorców prowadzących m. in. punkty handlowe, punkty usługowe, gastronomiczne, którzy dokonują już wtórnego udostępnienia tych produktów z tworzywa sztucznego.

III. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 1 pkt 5 i § 3 ust. 2 uchwały zostały ustanowione z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP polegającym na ustanowieniu norm prawnych z naruszeniem konstytucyjnej zasady precyzyjnej legislacji. W piśmie z dnia 2 września 2020 r. organ nadzoru wskazał radzie miejskiej na nieprecyzyjny sposób stanowienia norm prawnych, bowiem w postanowieniach merytorycznych uchwałodawca postanowił o zakazie w sposób widoczny, używania, w sposób widoczny udostępniania oraz w sposób widoczny sprzedaży produktów wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 1 pkt 3 i 5 i § 3 ust. 2 uchwały. Ustanowiono bowiem zakazy określonego zachowania ale tylko jeśli mają one charakter „widoczny”. W odpowiedzi, Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha wskazała, że znamie okolicznościowe „widoczności” odnosi się wyłącznie do posiadania. Uznanie interpretacji postanowienia § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały poprzez użycie „widoczności” wyłącznie wobec określenia „posiadania”, wymaga podkreślenia ze strony organu nadzoru, że znamie widoczności zostało użyte również wobec czynności w pkt 3, tj. „wydawania” oraz wobec czynności określonych w § 3 ust. 1, tj. „zbywania i rozpowszechniania”. Tym samym przedstawiona przez Radę Miejską Wałbrzycha interpretacja tych postanowień uchwały jest niezgodna z brzmieniem postanowień uchwały, co tylko potwierdza zarzut wojewody o naruszeniu zasad precyzyjnej legislacji. Co istotne, mocą uchwały ustanowiono wobec adresatów uchwały zakaz określonych czynności z określonymi produktami, ale tylko jeśli mają one charakter widoczny. Rada ustanowiła zatem pozorną regulację prawną w przypadku postanowienia pkt 1 i § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały. Wobec adresatów uchwały wykreowano zatem zakaz, ale tylko widocznego, posiadania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Jak wynika z przedłożonej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej Wałbrzycha interpretacji, cyt.: „Należy zauważyć, że uchwałą nr XXV/251/20 nie zakazuje nikomu co do zasady posiadania wyrobów z tworzyw sztucznych, w tym napojów w butelkach typu pet. Tym samym osoba korzystająca z obiektów użyteczności publicznej jest uprawniona do posiadania przy sobie np. napoju w butelce typu pet. Natomiast uchwała nr XXV/251/20 przewiduje zakaz posiadania np. napoju pet w sposób widoczny. Tym samym, osoba korzystająca z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej może posiadać taką butelkę, np. w zamkniętej torbie, ale już nie powinna jej mieć np. w dłoni”. Dalej, jak czytamy w wyjaśnieniach, w ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha wprowadzone zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznych są precyzyjne i nie są wykluczające się.

Tymczasem skoro Rada Miejska Wałbrzycha, w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4u i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p., ustanawia, w konkretnym celu, tj. dla ochrony środowiska i wykształcenia nawyku ograniczania ilości zużywanych wyrobów z tworzyw sztucznych o charakterze jednorazowym, określone zakazy to powinny one kształtować, a nie pozorować określone postawy i zachowania. Z tego powodu regulacja § 3 ust. 1 pkt 1 i § 3 ust. 1 pkt 2, odnosząca się do zakazu widocznego posiadania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych nie może być tolerowana w demokratycznym państwie prawa. Regulacja § 3 ust. 2 uchwały odwołująca się regulacja § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, a zatem ściśle z nią związana, również uznana musi być za podjętą z istotnym naruszeniem prawa. Natomiast mocą postanowienia § 3 ust. 1 pkt 3 i § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada Miejska Wałbrzycha ustanowiła nieprecyzyjną regulację, zakazując wydawania w sposób widoczny żywności i napojów z użyciem produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, a także zbywania, rozpowszechniania w sposób widoczny produktów promocyjnych lub reklamowych, stanowiących produkt jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Ustanowiono bowiem zakazy określonego zachowania, ale tylko o ile mają one charakter „widoczny”. Sposób sformułowania norm prawnych w ustanowionych zakazach jest zatem nieprecyzyjny i wykluczający. A contrario z regulacji § 3 ust. 1 pkt 1 i § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały wypływa przyzwolenie, uprawnienie do wydawania, zbywania i rozpowszechniania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych w sposób niewidoczny. Uchwałodawca w określonym celu ustanawia zakazy, które w pewnych przypadkach pozwala obchodzić, warunkując określone czynności od ich uwidaczniania. Przedmiotowy akt prawa miejscowego regulujący zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej uprawnia do posiadania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych pod przysłowiową „pazuchą” oraz do wydawania konsumentom pod przysłowiowym „stołem” żywności i napojów

z użyciem tego produktu. W imieniu adresata uchwały należy postawić pytanie retoryczne, w jaki sposób można wydać, zbyć, czy rozpowszechnić produkt w sposób niewidoczny, tak by nie narazić się na naruszenie zakazów wypływających z uchwały. W uchwale ustanowiono zatem zakazy określonego zachowania, ale tylko jeśli mają one charakter „widoczny”. Sposób sformułowania norm prawnych w ustanowionych zakazach jest zatem nielogiczny, nieprecyzyjny i wykluczający się, co jest niezgodne z instytucją demokratycznego państwa prawa określoną w art. 2 Konstytucji RP.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem normatywnym określającym prawa i obowiązki jej adresatów. W związku z charakterem uchwały powinna się ona charakteryzować zasadą precyzyjnej legislacji tak, by jej adresat był świadomy pożądanego zachowania. Mieszkaniec Wałbrzycha ograniczony pozornym zakazem nie jest świadom jakiego zachowania się od niego oczekuje, skoro celu określonego uchwałą, nie realizuje. Ustanowienie martwego zakazu nie ograniczy powstania odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych na terenie Miasta Wałbrzycha. Trudno również znaleźć jakikolwiek związek między zakazem widocznego posiadania produktów z tworzyw sztucznych na terenie obiektu użyteczności publicznej oraz właściwą eksploatacją tego obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Ustanowienie tego typu zakazu nie można uznać, jako zasady, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p., gdyż nie ma on racjonalnego i funkcjonalnego powiązania z faktycznym, prawidłowym i pożądanym korzystaniem z obiektów użyteczności publicznej. W rozważaniach zawartych w wyroku z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt k. p. 3/09 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z pewnością i bezpieczeństwem prawnym. Na ustawodawcy ciąży obowiązek przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna - Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.”. Podsumowując, zdaniem organu nadzoru, stwierdzić należy, że określone zakazy wprowadzone na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. muszą odpowiadać opisanym wyżej zasadom konstytucyjnym.

IV. W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 ust. 1 pkt 1 lit. h oraz § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały istotnie narusza art. 40a u.o.g.o. Mocą § 3 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały wprowadzono zakaz w sposób widoczny posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, tj. jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały ustanowiono zakaz 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. Postanowienia uchwały są niezgodne z art. 40a u.o.g.o., bowiem ustawodawca krajowy dopuszcza oferowanie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej tego rodzaju opakowań. Ustanowiony w § 3 ust. 3 uchwały wyjątek nie czyni zadość regulacjom ustawowym.

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 ilość i szkodliwość 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, 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 tej 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 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. Tym samym regulacja uchwały jest niezgodna z przepisami ustawowymi. Rada Miejska Wałbrzycha, wprowadzając na terenie obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej Miasta Wałbrzycha, całkowity, a więc nieuwzględniający grubości materiału torby na zakupy zakaz posiadania, używania, udostępniania, sprzedaży jednorazowych toreb z tworzywa sztucznego (§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały), ustanowiła normę niezgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ustawodawca w art. 40a u.g.o. wprost dopuszcza oferowanie przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów, pod warunkiem pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że rada miejska, mocą uchwały nie wprowadziła generalnego zakazu pakowania przez przedsiębiorców sprzedawanych przez nich produktów z użyciem produktów jednorazowego użytku. Wskazany zapis stanowi wyłącznie potwierdzenie dotychczasowej praktyki stosowanej na obiektach i urzędzeniach użyteczności publicznej. Zdaniem wojewody złożonych wyjaśnień uznać nie można, skoro mocą § 3 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały wprowadzono zakaz w sposób widoczny posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych, jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, a mocą § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały ustanowiono zakaz 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. Ustanowione zakazy dotyczą wszystkich punktów handlowych, usługowych i gastronomicznych znajdujących się na obiektach i urzędzeniach użyteczności publicznej Miasta Wałbrzycha.

Organ podkreśla, że 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 podstaw do wydania aktu prawa miejscowego, określającego w ramach zasad korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, zakazu posiadania, używania, udostępniania, sprzedaży jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego oraz 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. Rada Miejska Wałbrzycha, mimo regulacji ustawowej, wywiodła

podstawę prawną do wprowadzenia przedmiotowych zakazów z uprawnień właścicielskich wobec obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uznanie takich działań za zgodne z prawem skutkowałoby dopuszczeniem prawnej możliwości obchodzenia przepisów ustawowych. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego 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 wprowadzających opakowania związane z potrzebą minimalizowania negatywnego oddziaływania na środowisko, ale także zapewnienia zdrowia ludzi, a tym samym uznał, że są to regulacje wystarczające dla ochrony wskazanych dóbr. Organ wskazuje, że ustalone zakazy używania, udostępniania, zbywania i sprzedaży, określonych uchwałą produktów z tworzyw sztucznych skierowane są wobec podmiotów gospodarczych. W ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej w postaci punktów handlowych, usługowych, gastronomicznych, używane są, zgodnie z prawodawstwem krajowym, produkty zakazane niniejszą uchwałą. Tym samym regulacja uchwały narusza art. 22 Konstytucji RP, stanowiący że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej nastąpić może wyłącznie w drodze ustawy, a nie aktu prawa miejscowego. Reasumując, Rada Miejska ustanowiła przepisy niezgodne z regulacją u.g.o., czym złamała konstytucyjną zasadę praworządności, określoną w art. 7 Konstytucji RP, z której wynika że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Na koniec wojewoda wskazuje, że w ocenie organu nadzoru podstawy prawnej do podjęcia uchwały nie mogą stanowić przywołane w niej art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 2 i ust. 4 : art. 87 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji RP stanowią odpowiednio: art. 68 ust. 4 „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska; art. 74 ust. 2 „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.”; art. 74 ust. 4 „Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.”; art. 87 ust. 2 „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.”; art. 8 ust. 2 „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.”.

Organ nadzoru nie podważa zasady bezpośredniości stosowania przepisów Konstytucji. Zwraca jednakże uwagę, że zasada ta jest wyrazem ust. 1 art. 8 Konstytucji, stanowiącym że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowany w 8 ust. 2 Konstytucji RP nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej, ma wzmocnić zasadę jej nadrzędności (Komentarz do art. 8 Konstytucji RP, red. Safjan/Bosek 2016. Wyd. 1/Tuleja). Jak dalej czytamy: „stosowanie Konstytucji RP należy rozumieć zarówno jako sądowe, jak i kierownicze stosowanie prawa (P. Tuleja, Stosowanie Konstytucji RP, s. 369). „W polskim prawodawstwie występują trzy formy stosowania przepisów Konstytucji RP: samoistne stosowanie przepisów Konstytucji RP, które polega na tym, że organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji RP. Z takim stosowaniem Konstytucji RP mamy do czynienia w przypadku TK. Może być ona realizowana przez organy naczelne, np. Prezydenta RP lub rząd. Wyjątkowo samoistnie Konstytucję mogą stosować sądy; 2) współstosowanie Konstytucji RP i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw, forma ta może przybierać różne postaci. Przede wszystkim polega na dokonywaniu wykładni zgodnie z Konstytucją RP. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który jest w największym stopniu zharmonizowany z Konstytucją RP. W doktrynie prawa konstytucyjnego mowa jest także o współstosowaniu modyfikującym, gdy przepis Konstytucji RP modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy.

Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw najczęściej występuje w sądowym stosowaniu prawa; 3) stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji RP i innych aktów normatywnych - ta forma bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wiąże się z dyskusją o dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy przez sąd (Z. Garlicki, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, s. 21 i n.).". Przy czym wojewoda podkreśla że: „Nadrzędność Konstytucji RP jest elementem zasady konstytucjonalizmu, na którą - poza nią - składają się m. innymi zasada państwa prawnego, zasada państwa demokratycznego, katalog praw człowieka oraz instytucjonalne gwarancje ich ochrony, z prawem do sądu i sądową kontrolą konstytucyjności prawa” (Komentarz do art. 8 Konstyt. RP, red. Safjan/Bosek 201< Wyd. 1/Tuleja). W powyższym ujęciu, bez kompleksowego stosowania przepisów Konstytucji RP, a więc nie tylko zasady bezpośrednio jej stosowania, ale i zasady państwa prawnego, zasady demokratycznego państwa prawnego nie można powoływać się na przepisy Konstytucji do realizowania inicjatyw uchwałodawczych, do których stanowienia nie istnieje ustawowe upoważnienie. O ile bowiem Konstytucja wprost zobowiązuje władze publiczne w tym samorząd terytorialny, do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, do ochrony środowiska i wspieranie przez władze publiczne działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, to jednak wydanie w tym przedmiocie aktu praw miejscowego musi czerpać upoważnienie z ustawy. Zgodnie bowiem z art. 94 ust. Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarach działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Tymczasem żaden przepis rangi ustawy nie upoważnia do ustanowienia regulacji, których materia została objęta niniejszą uchwałą. Jak już bowiem wskazano w punkcie I skar. podstawy takiej nie przyznają art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p.

W świetle powyższego nie można uznać wyjaśnień Rady Miejskiej Wałbrzych, dotyczących związku między ustanowieniem regulacji mającej na celu ochronę środowisk w celu ograniczania ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych, a regulacje określającą zasady i sposób korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy Konstytucji RP związane z ochroną środowiska skierowane są bowiem wprost do organów władzy publicznej i nakładają na nie obowiązki. Oczywiście wyrazem działań władzy publicznej jest współuczestniczenie obywateli poprzez wykonywanie stanowionego prawa. Jednakże organ administracji publicznej, tu: Rada Miejska Wałbrzycha, w odróżnieniu od podmiotów prywatnych zobligowana jest do działania na podstawie prawa i w jego granicach. Powoływanie się na uprawnienia właścicielskie i tzw. władztwo zakładowe w celu stanowienia aktu praw miejscowego mającego na celu kształtowanie u osób korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nawyku ograniczania ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych nie znajduje podstaw prawnych ani w Konstytucji RP ani w ustawach.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wałbrzycha wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu opisała stan sprawy, przytoczyła zarzuty skargi, a następnie zarzuciła, że wojewoda w żaden sposób nie wyjaśnia z jakich przyczyn uznaje, że zapisy uchwały nie stanowią zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wojewoda wskazał, że zgadza się z Radą Miejską Wałbrzycha, że nie istnieje zakaz wydania jednego aktu prawa miejscowego określającego zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wspólnych dla różnego rodzaju obiektów. Nie zmienia to faktu, że z uzasadnienia skargi nie można wywnioskować, dlaczego w ocenie organu nadzoru zasady określone niniejszą uchwałą nie stanowią zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego zasady określone na mocy skarżonej uchwały nie spełniają wymogów przypisanych stanowieniu zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wojewoda nie wskazuje jednak, jakie wymogi uchwała taka powinna spełniać. Ponadto organ nadzoru wskazał, że nie zgadza się ze stanowiskiem Rady Miejskiej Wałbrzycha, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym nie ograniczają organów stanowiących w zakresie rodzaju zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wojewoda zarzucił radzie, że dokonała interpretacji normy kompetencyjnej uchwały w sposób dowolny, a jej celem było wyłącznie wprowadzenie regulacji mającej na celu ograniczenie szeroko rozumianego korzystania z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, wskutek prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27.02.2020 r. nr NK-N.4131.144.3.2020.MF.

Zdaniem pełnomocnika strony przeciwnej powyższym stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego i podnoszonymi zarzutami nie sposób się zgodzić. Podnosi on, że niewątpliwie Rada Miejska Wałbrzycha, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały nr XX/197/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych, jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych,

poszukiwała rozwiązania prawnego pozwalającego na wprowadzenie na obszarze Gminy Wałbrzych regulacji mającej na celu chociażby częściowe ograniczenie szeroko rozumianego korzystania z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych, a co za tym idzie, powstawanie odpadów z tego tytułu. Rada poszukiwała rozwiązania pozwalającego na uchwalenie, przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawnych, przepisów obowiązujących na obszarze jej działania, które nie będą naruszały przepisów powszechnie obowiązujących, a jednocześnie pozwolą na wprowadzenie na obszarze całego miasta Wałbrzycha albo jego części regulacji, na podstawie których będzie możliwe podjęci skutecznych działań edukacyjnych związanych z ochroną środowiska i doprowadzeniem do sytuacji, w której, chociażby w określonych obszarach miasta, zostanie zmniejszona ilość odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych. Cel, w jakim uchwała ta została podjęta i jednocześnie skutek, jaki rada zamierzała osiągnąć poprzez obowiązywanie przedmiotowej uchwały, wynikał również z jej tytułu. Ale motywów jej podjęcia należy upatrywać także we wzroście ilości wytwarzanych mieszkańców Gminy Wałbrzych odpadów tzw. nadsita, czyli odpadów w postaci jednorazowych toreb zakupowych z folii oraz innych opakowań z tworzywa sztucznego, które to odpady ze względu na dużą kaloryczność opałową nie mogą być składowane na terenie gminy, a możliwości ich utylizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami napotykają coraz większe trudności, co z kolei ma realny wpływ na zdrowie i życie mieszkańców Wałbrzycha i na środowisko tej jednostki samorządu; wpływ ten związany jest z samym posiadaniem na terenie miasta tych odpadów, co powoduje uwalnianie do powietrza mikrocząsteczek plastiku i ich wdychanie przez mieszkańców. Przy czym znaczny wzrost ilości odpadów w kategorii stwierdzono na etapie prac nad uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XVIII/181/19 z 21 listopada 2019 r., zmieniającą uchwałę nr XV/202/2015 w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty. Rada Miejska Wałbrzycha uznała, że z uwagi na drastycznie zwiększające się zużycie i wykorzystywanie wyrobów plastikowych o charakterze jednorazowym, w tym odpadów tworzących tzw. nadsito, istnieje duże zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców miasta związane z przenikaniem do środowiska tzw. mikrocząsteczek. Z kolei umożliwienie przede wszystkim mieszkańcom przygotowania się do stosowania przez producentów, a w konsekwencji również przez nich samych, wymogów wynikających z dyrektywy, które zostaną (albo przynajmniej powinny zostać) przeniesione do porządku prawnego spowoduje znaczne zmniejszenie ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych o charakterze jednorazowym. Działania podjęte przez radę w swoisty sposób przyzwyczajają mieszkańców miasta do konieczności dokonywania wyboru produktu innego, niż wykonany z jednorazowego plastiku, a pozytywną konsekwencją tego będzie na liczbę odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych o charakterze jednorazowym.

Niewątpliwie Rada Miejska Wałbrzycha podejmując tę uchwałę nie dokonała interpretacji przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, jak twierdzi Wojewoda Dolnośląski, w sposób dowolny. Nie podjęła również uchwały, na zasadzie - co nie jest zabronione, jest dozwolone. Strona przeciwna zauważa, że nawet w przypadku, gdyby rada nie wskazała w tytule uchwały, w jakim celu została uchwalona, jak również w przypadku, gdyby sąd uznał, że brak było podstaw do dodatkowego określenia celu uchwalania określonych zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych, świadomość istnienia tego celu pozostaje w wiedzy mieszkańców miasta i wszystkich osób korzystających w i urządzeń użyteczności publicznej.

Organ nadzoru podniósł, że norma art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym mimo że jest ogólna, to jednak wprost upoważnia do uregulowania wyłącznie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które dotyczą określonego zachowania się i postępowania w związku z korzystaniem z danego obiektu użyteczności publicznej i urządzenia, ze względu na jego charakter. W tym miejscu strona wskazuje, że ustawodawca przyznając organowi stanowiącemu kompetencję do określenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie precyzuje, jak to czyni organ nadzoru, że zasady te mają dotyczyć korzystania z danego obiektu ze względu na jego charakter. Takiego sformułowania nie używa ustawodawca ani w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ani też w art. 40 ust. pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Jest to dodatkowy wymóg narzucony Rad/Miejskiej Wałbrzycha przez organ nadzoru.

Powyższe oznacza, że organ nadzoru zarzucając Radzie Miejskiej Wałbrzycha nieuprawnione rozszerzenie normy kompetencyjnej, sam dokonuje wykładni rozszerzającej wskazanych przepisów prawa. Nie można bowiem nie zauważyć, że inną konstrukcją będą miały zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej określone odrębnie dla poszczególnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, a inną konstrukcją będą miały zapisy uchwały określającej zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wspólne dla wszystkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Co istotne,

charakter tych obiektów i urządzeń będzie podlegał uwzględnieniu właśnie w przypadku określania tych zasad indywidualnie dla konkretnego obiektu i urządzenia użyteczności publicznej. Inne bowiem będą zasady korzystania z cmentarza, a inne z parku czy też z placu zabaw.

Skarżący organ nadzoru uznał przy tym, że zapisy kwestionowanej przez niego uchwały zawierają nie zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej ale zakaz korzystania z określonej kategorii produktów z tworzyw sztucznych. W ocenie organu nadzoru wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy prawa upoważniają do stanowienia zakazów korzystania z określonej kategorii produktów z tworzyw sztucznych w tych obiektach i urządzeniach, w celu ograniczenia ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych, co też, zdaniem organu nadzoru, powoduje, że uchwała ta nie dotyczy stanowienia norm określających sposób postępowania z uwagi na charakter tych miejsc. Analiza treści zarówno uchwały jak też innych obowiązujących uchwał podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a określających zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozwala stwierdzić, iż w przypadku każdej uchwały w tym przedmiocie możliwe jest postawienie podobnego zarzutu. I tak np. w przypadku regulaminu korzystania z placu zabaw odnośnie zapisu „Z wyposażenia placu zabaw należy korzystać zgodnie z jego przeznaczeniem.” albo „Na plac zabaw zabrania się w szczególności niszczenia urządzeń do zabawy oraz elementów małej architektury;” można postawić zarzut, że określa się sposób korzystania z urządzeń do zabaw czy też elementów małej architektury. W przypadku określenia w regulaminie placu zabaw zakazu wprowadzania zwierząt - można postawić zarzut, że określa się sposób postępowania ze zwierzętami na placu zabaw a nie zasady korzystania z placu zabaw. Podobnych przykładów można podać znacznie więcej, praktycznie odnośnie każdego regulaminu uchwalonego na tej podstawie prawnej. W konsekwencji organ nadzoru podniósł, że ustanowienie norm, które nie realizują delegacji ustawowej, musi być uznane za istotne naruszenie prawa. Jednocześnie zarzucił Radzie Miejskiej Wałbrzycha, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał. Organ nadzoru wskazał, że w ramach określania zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada jest zobowiązana do określenia norm prawnych statuujących w stosunku do tych terenów i urządzeń zasady prawidłowego zachowania w korzystaniu z nich. Zdaniem organu nadzoru sformułowanie „zasady i tryb korzystania” mieści w sobie kompetencję organu gminy do ustalania norm i zasad prawidłowego postępowania i obowiązujących reguł zachowania się w odniesieniu do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Twierdzenie to organ nadzoru próbuje potwierdzić odniesieniem do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22.08.2019 r., sygn. akt II SA/Go 405/19, w treści którego sąd wyjaśniał znaczenie pojęcia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednakże powołując się na to orzeczenie, wojewoda zwraca uwagę wyłącznie na twierdzenia Sądu zawarte w uzasadnieniu tego wyroku, pomijając dalsze tezy uzasadnienia. Sąd w wyroku tym wskazał bowiem również, że organ stanowiący uchwalając zasady” korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej określa reguły obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które tam przebywają.

W podobny sposób zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej określone są w innych orzeczeniach. I tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11.08.2018 r., sygn. akt II OSK 8 wskazał, że „Pojęcie 'zasady korzystania' jest natomiast sformułowaniem wielce przedmiotowym. Obejmować może bowiem zarówno nakazy - np. chodzenia po alejkach parkowych, jak też zakazy - np. jazdy na rowerach, spożywania, handlu obnośnego, czy wprowadzania psów.” Podobnie WSA w Warszawie wskazał, że pojęcie zasad korzystania zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł ych obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.” Również w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2529/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie: „zasady i tryb stania” przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności i. zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich.” W wyroku tym, (dotyczącym regulaminu korzystania z placu zabaw) NSA wyjaśnił również, że „Pojęcie korzystania” jest sformułowaniem szerokim przedmiotowo. Obejmować może no nakazy, jak też zakazy w tym wprowadzania psów.” Dalej pełnomocnik podnosi, że (jego zdaniem) zobowiązanie do nie posiadania w sposób widoczny np. butelki plastikowej stanowi regułę zachowania się w obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, zatem mogą być przez sąd uznane za zasady zachowania się w tych obiektach. Pełnomocnik podnosi, że rada zachowała odpowiednią relację pomiędzy nałożony na osoby korzystające z obiektów i urządzeń obciążeniem, a celem

ich regulacji. Prawidłowe nawyki zachowania konsumentów, które „wymusza” uchwała będą wynikać np. z korzystania z bidonu, zamiast z butelki PET jednorazowej. Dalej strona wskazuje, że władztwo zakładowe umożliwia organowi gminy głębszą ingerencję w prawa i obowiązki obywateli. Kolejno rada podejmuje polemikę z organem nadzoru wskazując, że brak implementacji Dyrektywy 2019/904 uniemożliwia wydanie skarżonego aktu. Organ wskazuje, że (jego zdaniem) już dziś wiadomo, że regulacji dyrektywy nie da się implementować do polskiego porządku prawnego implementować na czas. Dalej strona wskazuje, że kwestionowana uchwała stanowi wyraz wykonania także innych obowiązków, w tym nałożonych w art. 18 ust. 1 u.o.o., w myśl którego każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. Strona nie podziela także zarzutu wojewody co do naruszenia skarżoną uchwałą zasad porządnej legislacji. Gmina wskazuje, że „zwrócenie uwagi osobie posiadającej butelkę PET w dłoni, na terenie Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, z uwagi na ten fakt w oczekiwaniu Rady doprowadzi do sytuacji, kiedy to następnym razem osoba taka, chcąc napić się wody na terenie UM wodę tę przyniesie to w innym opakowaniu”. To zatem, jak wskazuje organ, należy uznać za okoliczność, która nie powoduje, że nieostrość użytych pojęć powoduje jej bezwzględną nieważność. Dalej odpowiedź na skargę nie podziela poglądu, jakoby uchwała była sprzeczna z art. 40a ust. ustawy o odpadach. Zdaniem strony przeciwnej wskazany przepis ma wyłącznie charakter fiskalny i odnosi się wyłącznie do przedsiębiorców, zatem akt prawa miejscowego nie może go w sposób istotny naruszać. Na koniec, odnosząc się do zarzutu wojewody, że akt prawa miejscowego nie może znaleźć samodzielnej podstawy prawnej w art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 2 i 4 oraz art. 87 ust. 2, w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP autor odpowiedzi na skargę podnosi, że podziela ten pogląd, ale jednocześnie wskazuje, że nie ma przeszkód prawnych, aby organ „wzmocnił” tymi przepisami podstawę prawną podjętego aktu.

Z kolei w piśmie procesowym strony przeciwnej rozszerzono argumentację odpowiedzi na skargę i podniesiono, że zdaniem rady gminy zaskarżona uchwała realizuje określony w niej cel i kryteria. Postanowienia uchwały są precyzyjne i nie regulują spraw uregulowanych przez ustawy. Strona przeciwna podnosi, że uchwała dotyczy ochrony środowiska naturalnego człowieka. Z tego powodu konieczne jest naświetlenie szerszego aspektu prawnego przedstawianego zagadnienia. Za początek współczesnego międzynarodowego prawa środowiska przyjmuje się sformułowanie Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka z 16 czerwca 1972 r. (dalej również jako „deklaracja sztokholmska”), niemniej jego źródła należy upatrywać już w zasadzie dobrego sąsiedztwa usankcjonowanej w Karcie Narodów Zjednoczonych (Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości Narodów Zjednoczonych, (Dz. U. z 1947 r. nr 23, poz. 90 z późn. zm). Uprzemysłowienie świata i rozwój problemów ekologicznych sprawił, że lokalne dotąd problemy związane z korzystaniem ze środowiska nabrały wymiaru globalnego. Późniejsze poszerzenie regulacji w tym zakresie, zapoczątkowane w końcówce lat 60 XX w., stanowi jedynie naturalną konsekwencję wzrostu wzajemnej zależności od siebie państw i ich wpływu na klimatyczną kondycję całej naszej planety. Z tego samego powodu, dla którego imperia wyrzekły się stosowania broni jądrowej - możliwości wyniszczenia całego rodzaju ludzkiego - przyjęto samoograniczenie, zgodnie z którym każdy człowiek, instytucja, organizacja czy państwo jest zobowiązane do podjęcia wszelkich możliwych działań na rzecz ochrony i popierania warunków naturalnego środowiska człowieka, przyrody. Z tego samego powodu ochrona środowiska powinna być uwzględniana w każdym aspekcie racjonalnego planowania (por. zasada 14 deklaracji sztokholmskiej). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób entuzjastyczny odnosi się do „procesu integracji europejskiej, współpracy między państwami” (por. wyr. TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03). przestrzegania zobowiązań międzynarodowych i wyrażonych powyżej zasad. Przejawia się to w nawiązaniu w preambule Konstytucji do idei państwa demokratycznego, przyrodzonej godności człowieka i wynikającej z niej podstawowych praw człowieka, odesłania do wartości ogólnoludzkich, uwzględnienia dobrobytu przyszłych pokoleń, zaś w części normatywnej tego aktu m.in. w zasadach ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju i przestrzegania prawa międzynarodowego, podniesionych do rangi zasad ustrojowych.

Za znaczeniem ochrony środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej niech przemówi cytat z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2001 r. sygn. K. 20/00: Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów, ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę

środowiska; kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). W pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, co zostało wprost wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podstawową metodą ochrony środowiska jest kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro z roku 1992 r. (por. J. Boć, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla - uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.” (uzasad. wyr. TK z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/05). W ocenie organu dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne są następujące zasady powołanej deklaracji z Rio de Janeiro: zasada 4 do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich. Zasada 7 państwa powinny współpracować w duchu ogólnosiwiatowego partnerstwa w celu zachowania i ochrony ekosystemu Ziemi oraz przywracania jego zdrowia i integralności. Ze względu na różny udział w zniszczeniu środowiska naturalnego na Ziemi, państwa ponoszą za jego stan wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność. Państwa rozwinięte potwierdzają swoją odpowiedzialność, którą ponoszą w międzynarodowym dążeniu do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju ze względu na wagę, jaką ich społeczeństwa przykładają do stanu środowiska oraz ze względu na możliwości technologiczne i środki finansowe, którymi dysponują.

Zasada 8 by osiągnąć trwałą i zrównoważoną rozwój oraz poprawę jakości życia wszystkich ludzi, państwa powinny ograniczyć bądź wyeliminować modele produkcji lub konsumpcji zakłócające ten rozwój oraz promować odpowiednią politykę demograficzną. Zasada 11 Państwa powinny wprowadzać skuteczne prawa środowiskowe. Standardy środowiskowe, cele i priorytety w zarządzaniu powinny odzwierciedlać środowiskowe i rozwojowe potrzeby, w celu zaspokojenia których mają być stosowane. Standardy przyjęte w niektórych państwach mogą być nieodpowiednie do stosowania w innych państwach, zwłaszcza rozwijających się, powodując ekonomicznie i społecznie nieuzasadnione koszty. Zasada 15 Wszystkie państwa powinny szeroko stosować działania zapobiegawcze, dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości w tym zakresie. Tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegłaby degradacji środowiska. Zasada 27 Państwa i społeczeństwa powinny współpracować dobrej wierze, w duchu partnerstwa przy wypełnianiu zasad zawartych w tej Deklaracji i zmierzać do dalszego rozszerzania prawa międzynarodowego zakresie osiągania trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Z przedstawionych zasad można wysnuć wniosek, że zasada zrównoważonego rozwoju ma dwa aspekty: z jednej strony - zwalnia z określonych działań na rzecz ochrony środowiska państwa, które nie są w stanie im sprostać z powodów społecznych i ekonomicznych; z drugiej - wraz ze wzrostem gospodarczym i świadomością społeczeństwa nakłada obowiązek wyznaczania coraz ambitniejszych celów klimatycznych, które naturalnie prowadzą do coraz większego samoograniczenia się jednostek. Stan ochrony nie powinien być obniżany. Wręcz przeciwnie - stale powinny być podejmowane działania na rzecz jego poprawy. Rada Miejska Wałbrzych już w tym miejscu podnosi, że Unia Europejska, w oparciu o ustalenia naukowe, za zgodą wszystkich państw członkowskich uznała jednorazowe wyroby z tworzyw sztucznych za niepożądane i wyznaczyła ambitny cel klimatyczny w postaci wyeliminowania ich z obrotu. Z tego powodu ustanowiono art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, zobowiązujący państwa członkowskie do zakazania od 3 lipca 2021 r. wprowadzenia do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Jak wskazywała na to Rada Miejska Wałbrzycha na s. 12 odpowiedzi na skargę, dyrektywa stanowi impuls do podjęcia działań od dnia jej wejścia w życie, a zatem zgodnie z jej art. 18 od dwudziestego dnia od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, czyli począwszy od dnia „2 lipca 2019 r.” Wyznaczony termin transpozycji (do dnia 3 lipca 2021 r.) jest terminem „maksymalnym”. Wobec powyższego. Rada Miejska Wałbrzycha, uwzględniając aksjologię międzynarodowego prawa ochrony środowiska, zasadę zrównoważonego rozwoju i poziom rozwoju społecznego, a także wykorzystując przyznane

jej kompetencje, we własnym zakresie i przecież w wysoce ograniczonym zakresie, podjęła działania na rzecz ograniczenia używania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i przejścia w szerszym zakresie do gospodarki o obiegu zamkniętym. Rada Miejska Wałbrzycha zwracała już uwagę na ten fakt w odpowiedzi na skargę z dnia 2 listopada 2020 r. na s. 5.

10. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do pozostałych przepisów Konstytucji poświęconych ochronie środowiska: bezpieczeństwo ekologiczne, które ma być zapewnione przez władze publiczne to stan środowiska pozwalający na bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego. Instrumentem zapewnienia tego bezpieczeństwa jest ochrona środowiska ~ chroniąc je ustawodawca winien kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z unormowań konstytucyjnych wynika, że w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń. Oprócz obowiązków spoczywających na władzy publicznej, Konstytucja statuuje – mocą art. 86 - obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada - również powszechnej (ciążącej na „każdym”) - odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”, (wyr. TK z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09). Szczególnego podkreślenia wymaga, że ochrona środowiska jest jednym spośród niewielu obowiązków wymienionych przez Konstytucję. Rada Miejska Wałbrzycha podnosi, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a zatem nie powinno ulegać wątpliwości, że również jest zobowiązana do ochrony środowiska, szczególnie że jako organ gminy, usytuowany najbliżej spraw obywatelskich i społecznych, najefektywniej jest w stanie odpowiadać na zmieniające się warunki społeczne. Obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego dotyczy wszystkich organów szeroko pojmowanego państwa, w tym organów samorządu terytorialnego. Przestrzeganie zaś prawa europejskiego ma charakter swoisty. System prawny w dziedzinie ochrony środowiska we Wspólnocie Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej - przyp.) składają się zatem: normy traktatów założycielskich, umowy międzynarodowe z dziedziny ochrony środowiska, zasady europejskiego prawa wspólnotowego, prawo wtórne, instrumenty prawno-organizacyjne (agendy, monitoring, fundusze) i narodowe systemy ochrony środowiska” (D. Pyć, Część druga Porządek prawny Unii Europejskiej [w:] Ochrona środowiska, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005). Rozpatrując prawo europejskie należy mieć na uwadze, że obowiązki w zakresie ochrony środowiska nie zostały zamieszczone wyłącznie w dyrektywach i rozporządzeniach, lecz ich źródłem mogą być normy określające ogólne cele i wspólne wartości Unii Europejskiej. W procesie stanowienia i stosowania prawa organ zobowiązany jest posłużyć się takimi zasadami wykładni, które w sposób najpełniejszy zrealizują zadania wyznaczone przez prawo europejskie. „Prawo Unii Europejskiej stało się tym samym elementem podstaw prawnych do oceny praworządności działania organów władzy publicznej, w tym organów administracji publicznej, także obrębie działalności prawotwórczej, co tym samym integruje w porządek krajowy sam sobie oraz ten porządek krajowy z prawem unijnym. Relacje pomiędzy systemem prawa krajowego a unijnego określają zasady prawa Unii Europejskiej, tym zasada prymatu/pierwszeństwa prawa UE, zasada pomocniczości, zasada lojalności, zasada bezpośredniego obowiązywania, zasada wywoływania bezpośredniego skutku, zasada efektywności, zasada prounijnej wykładni porządku krajowego.” (Niżnik-Dobosz, 4. Konstytucja jako czynnik wprowadzający i zabezpieczający normatywne.... W-wa 2019) Rozpatrując prawo europejskie należy mieć na uwadze, że obowiązki w zakresie ochrony środowiska nie zostały zamieszczone wyłącznie w dyrektywach i rozporządzeniach, lecz ich źródłem mogą być normy określające ogólne cele i wspólne wartości Unii Europejskiej.

W procesie stanowienia i stosowania prawa organ zobowiązany jest posłużyć się takimi zasadami wykładni, które w sposób najpełniejszy zrealizują zadania wyznaczone przez prawo europejskie. „Prawo Unii Europejskiej stało się tym samym elementem podstaw prawnych do oceny praworządności działania organów władzy publicznej, w tym organów administracji publicznej, także w obrębie działalności prawotwórczej, co tym samym integruje porządek krajowy sam sobie oraz ten porządek krajowy z prawem unijnym. Relacje pomiędzy systemem prawa krajowego a unijnego określają zasady prawa Unii Europejskiej, tym zasada prymatu/pierwszeństwa prawa UE, zasada pomocniczości, zasada lojalności, zasada bezpośredniego obowiązywania, zasada wywoływania bezpośredniego skutku, zasada efektywności, zasada prounijnej wykładni porządku prawnego.” (Niżnik-Dobosz, 4. Konstytucja jako czynnik wprowadzający i zabezpieczający normatywne materialne, ustrojowe i proceduralne standardy międzynarodowe determinujące integralność polskiego krajowego prawa administracyjnego [w:] Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019). Harmonia pomiędzy ustawą zasadniczą, prawem europejskim

i międzynarodowymi regulacjami ochrony jest na tyle duża, że nie sposób rozpatrywać poszczególnych elementów tych porządków prawnych oddzielnie. Wszelkie dotychczasowe uwagi dotyczące idei i zasad przewodnich ochrony środowiska w pełni zatem odnoszą się również do prawa Unii Europejskiej. W zakresie norm traktatowych, preambuła Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 str. 13) i cele Wspólnoty w nim wskazane odwołują się do potrzeby umacniania spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju. Unia określa oraz prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy w celu rozwoju środowiska, poprawy jego stanu, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi w skali globalnej. W wymiarze konkretnym Unia Europejska wyznaczyła sobie rolę światowego lidera w tej dziedzinie. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 str. 47 dalej jako „TFUE”) uwzględniono zasadę planowości ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji każdej polityki i działań Unii (art. 11 TFUE), zasadę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 191 TFUE), lecz przede wszystkim państwa członkowskie zobowiązały się do przestrzegania wysokiego poziomu ochrony środowiska. Przewidziano również, że środowiskowe wymogi unijne stanowią standard minimalny, o ile pozostają w zgodzie z Traktatami (art. 193 TFUE). Ochrona środowiska stanowi wartość respektowaną również przez art. 37 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 str. 389). Na poziomie prawa wtórnego, zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XXV/251/2020 realizuje tą samą ideę, co powoływana już dyrektywa 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko.

Na uwagę zasługują motywy, jakimi kierował się prawodawca unijny wyznaczając standard walki z jednorazowymi produktami z tworzyw sztucznych. Motywy te, jak się przyjmuje, mają charakter wiążący. Dyrektywa 2019/904 powołuje się na Europejską strategię na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym i w tym kontekście podkreśla z jednej strony nieefektywność i liniowość produktów z tworzyw sztucznych, z drugiej zaś potrzebę ponownego użycia, napraw i recyklingu, zaś przede wszystkim konieczność propagowania bardziej, zrównoważonych materiałów. Celem omawianego aktu jest nadanie pierwszeństwa zrównoważonym i nietoksycznym produktom wielokrotnego użytku oraz zmniejszenie ilości generowanych odpadów. Wprost powołano się na zasadę zapobiegania powstawaniu odpadów wyrażoną w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, zaś implementowaną do porządku krajowego przez art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 797 z późn. zm.), co Rada Miejska Wałbrzycha powoływała już w odpowiedzi na skargę na s. 13. Dyrektywa 2019/904 przedstawia również wpływ plastiku na środowisko morskie. Zagadnienie to zostało dostrzeżone i omówione przez Radę Miejską Wałbrzycha w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Motyw 26 dyrektywy 2019/904 wprost odnosi się do zachęt ekonomicznych i zachęt innego rodzaju mających wspierać dokonywanie zrównoważonych wyborów przez konsumentów i propagować ich odpowiedzialne zachowanie. Zdaniem prawodawcy unijnego mogą one być skutecznym narzędziem realizacji celów dyrektywy. Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do rozpowszechniania wiedzy o najlepszych praktykach w zakresie należytego gospodarowania odpadami i wpływie na środowisko złych praktyk w zakresie unieszkodliwiania odpadów. Wykluczono przy tym jakiekolwiek zachęcanie do stosowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Dyrektywa 2019/904 podkreśla zasadę bezpośredniego skutku prawa unijnego w motywie 29., zaś w pkt 35 nawołuje organy publiczne do dawania wzoru postępowania w zakresie regulacji. Dyrektywa 2019/904 odnosi się również do zasady proporcjonalności wprost wskazując, że przewidziane przez nią środki są konieczne do osiągnięcia założonego celu. W części artykułowej, w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2019/904, ustawodawca unijny zobowiązał państwa członkowskie (jako podmiot prawa międzynarodowego, a nie organy centralne) do podjęcia kroków w celu osiągnięcia ambitnego i trwałego zmniejszenia stosowania produktów objętych zaskarżoną uchwałą nr XXV/251/2020, w taki sposób by osiągnąć mierzalne, ilościowe zmniejszenie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych w 2026 r. w porównaniu do 2022 r. Wszystkie proponowane w art. 4 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2019/904 sposoby realizacji tego obowiązku bezpośrednio dotyczą swobody działalności gospodarczej i znajdują się poza wyznaczoną Radzie Miejskiej Wałbrzycha delegacją do wydania zaskarżonej uchwały nr XXV/251/2020. Art. 5 dyrektywy 2019/904 został powołany już we wcześniejszej części niniejszego pisma procesowego i nie ma potrzeby ponownego jego przytaczania. Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2019/904 państwa członkowskie podejmują środki w celu informowania konsumentów oraz zachęcania ich do odpowiedzialnego zachowania, by zmniejszyć zaśmieszenie pochodzące z produktów objętych dyrektywą oraz podejmują środki w celu informowania o wpływie takich produktów na środowisko.

Dyrektywa nie wyklucza, aby owa swoista „zachęta” do odpowiedzialnego zachowania następowała poprzez określenie zasad i trybu korzystania z gminnych (powiatowych) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a tym samym określenie zasad postępowania na tych obiektach. Zgodnie z art. 14 dyrektywy 2019/904 państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy oraz podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Rada Miejska Wałbrzycha ponownie podnosi, że poszukiwała rozwiązania prawnego pozwalającego na podjęcie działań o charakterze prewencyjnym, w tym poszukiwała rozwiązania prawnego pozwalającego na podjęcie uchwały, na podstawie której mogłaby niejako przygotować społeczność lokalną do określonych działań i określonych zachowań, jakie zostaną jej narzucone przez ustawodawcę. Rada uznała przy tym, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów nie ma kompetencji do ustanowienia skutecznych i odstraszających kar za ewentualne złamanie zakazów określonych w zaskarżonej uchwale nr XXV/251/2020. Ponadto sankcje, którymi mogłaby zabezpieczyć wykonanie uchwalonych obowiązków, zgodnie z przewidywaniami Rady Miejskiej Wałbrzycha mogłyby okazać się przeciwnie skuteczne wobec zamierzonych celów uchwalonego aktu prawnego. Uwzględniając przez analogię społeczny odbiór zakazów sanitarnych wprowadzonych w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2, prognozy te okazują się w pełni zasadne. Mimo zbliżającego się terminu transpozycji dyrektywy 2019/904 obiektywnie w przestrzeni publicznej nie ma informacji o tym, aby na poziomie krajowym toczyły się obecnie prace legislacyjne związane z wdrożeniem jej w życie, a tym bardziej osiągnięciem założonego przez nią rezultatu. Rada Miejska Wałbrzycha, uwzględniając okres pozostały na wprowadzenie odpowiednich środków przez ustawodawcę, ocenia, że uchwalenie regulacji ustawowej, zapewniającej jednostkom odpowiednie *vacatio legis* już jest mało prawdopodobne. Zaskarżona uchwała nr XXV/251/2020 poprzez nagłośnienie problemu produktów jednorazowych, braki te złagodziła. Rada Miejska Wałbrzycha podnosi, że ochrona środowiska ma charakter szczególny. Poglądy co do tego, co jest konieczne dla jego zachowania i poprawy podlegają ciągłej ewolucji. Wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym konieczne staje się przyjmowanie na siebie coraz większej odpowiedzialności za losy planety, zaś sprawy Ziemi wymagają zaangażowania wszystkich podmiotów politycznych, nie wyłączając najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Każdy, komu leży na sercu przyszłość kolejnych pokoleń, powinien przyjąć postawę proaktywną i podejmować w swoim zakresie działania na rzecz coraz ściślejszej ochrony klimatu. Odpowiedź na współczesne wyzwania wymaga skutecznych środków prawnych pozwalających na dynamiczne dostosowanie do zmieniających się warunków. W związku z powyższym, interpretacja dotycząca tego, jaki jest zakres regulacji przez gminę (powiat) trybu i zasad korzystania z obiektów i urządzeń gminnych oraz powiatowych musi być bardziej wysublimowana - uwzględniająca całokształt stosunków społecznych w jej dynamicznym ujęciu. Konkludując, Rada Miejska Wałbrzycha jest zobowiązana do ochrony środowiska, co oznacza, że prawo krajowe, międzynarodowe i Unii Europejskiej nakładają na nią obowiązek efektywnego wykorzystania przyznanych jej kompetencji w sposób, który pozwoli najpełniej osiągać zamierzone i ambitne cele klimatyczne. Zasada efektywności prawa europejskiego zobowiązuje przy tym do przyjęcia interpretacji porządku krajowego w taki sposób, który pozwoli jednostkom samorządu terytorialnego cele te osiągnąć. Przechodząc do omówienia podstawy prawnej działania Rady Miejskiej Wałbrzycha, na wstępie należy zauważyć, że nie zostały dotąd uchwalone przepisy rangi ustawowej umożliwiające lub zakazujące podjęcia uchwały rady gminy (powiatu) dotyczącej wprowadzenia na obszarze terytorialnym danej jednostki samorządu terytorialnego ograniczeń posiadania i korzystania z jednorazowych produktów wykonanych z tworzyw sztucznych. Zdaniem Rady Miejskiej Wałbrzycha, przepis taki ze względu na brzmienie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym byłby zbędny. Rada Miejska Wałbrzycha w przepisach tych upatruje klasycznych instrumentów władztwa zakładowego, które trafnie podsumował P Chmielnicki: „... Uważa się, że pojęcie zakładu administracyjnego najwcześniej pojawiło się w nauce niemieckiej. Za klasyczną uznawana jest definicja O. Mayera, według którego zakład jest zespołem środków osobowych i rzeczowych, w ręku państwa lub innego podmiotu administracji publicznej, trwale przeznaczony do spełniania szczególnych celów publicznych (W. Kłonowiecki, Zakład..., s. 32). (...). Między korzystającym a organami zakładu wytwarza się z mocy prawa, lub decyzji o przyjęciu, stosunek władztwa zakładowego, którego treść stanowi z jednej strony możliwość jednostronnego ustalania sytuacji prawnej i faktycznej użytkownika, z drugiej zaś obowiązek użytkownika poddania się dyspozycjom organów zakładu. Podstawa prawna dla władztwa zakładowego jest w pewnym stopniu swobodna wobec porządku prawnego powszechnego; obejmuje ona także akty normatywne typu statutów, regulaminów i zarządzeń, zgodne co do treści z ogólnie obowiązującym prawem, ale skierowane do ograniczonego kręgu adresatów. Zagwarantowanie wykonania aktów prawnych

organów zakładu jest dwojaki: w sytuacji korzystania dobrowolnego głównym środkiem jest usunięcie z grona użytkowników, sytuacji zaś korzystania przymusowego możliwość użycia środków przymusu państwowego, najczęściej przez organy zakładu (J. Boć, w: J. Boć, T. Kuta, Prawo..., s. 77)”. (P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz, Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2007, Ogólne.) W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha władztwo zakładowe jest koniecznym dopełnieniem niemożliwości pełnego uregulowania sytuacji osób korzystających z samorządowych obiektów i samorządowych urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktów wyższego rzędu. Stanowi administracyjnoprawną stronę cywilnoprawnej swobody regulowania zasad korzystania z obiektów prywatnych, ograniczoną poprzez zasady właściwe dla form działania administracji: m.in. działania w interesie społecznym, niedyskryminacji i proporcjonalności. Niektóre akty normatywne, zależnie od autora publikacji, zaliczane są wręcz albo do: aktów władztwa zakładowego: „Przez przepisy obowiązujące na uczelni można rozumieć zarówno powszechnie obowiązujące przepisy prawa, jak i akty władztwa zakładowego, którymi są nie tylko regulamin studiów czy też regulamin stypendialny wydawany z upoważnienia tej ustawy. lecz także obowiązujące na terenie uczelni zasady postępowania różnych sprawcach, jeśli zostały one sformułowane granicach kompetencji danego organu” (P. Orzeszko [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, art. 189) albo cywilnoprawnych wzorców umownych: Regulamin spełnia w stosunkach umownych studentów z uczelnią szereg funkcji m.in. określa warunki studiowania; prawa i obowiązki .stron umowy związane z tokiem studiów’, w tym (wbrew twierdzeniom pozwanej) regulującym również kwestie majątkowe (v. § 2, § 4.2, § 48, § 68 regulaminu). Regulamin zatem jako „wewnątrzuczelniany akt normatywny o charakterze ogólnoabstrakcyjnym” jest , wzorcem umownym (uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 sierpnia 2006 r. sygn. akt XVII AmC 115/05). Zdaniem strony przeciwnej uderzające jest podobieństwo pomiędzy podstawą prawną regulującą kwestie organizacyjne podmiotu wykonującego działalność leczniczą, a trybem i zasadami korzystania z gminnych (powiatowych) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 295 z późn. zm.) sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania .świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane kwestie ustawowe lub statucie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika. W przeciwieństwie do trybów i zasad korzystania z samorządowych obiektów użyteczności publicznej, Radzie Miejskiej Wałbrzycha nie jest znane orzecznictwo Sądów administracyjnych, które kwestionowałoby np. obligatoryjność szatni w placówce zdrowia albo zgodnie z którym zakaz odwiedzin wskazanej ilości osób lub po określonej godzinie zostałyby uznany za niezgodny z prawem, tylko ze względu na brak szczególnej podstawy prawnej w tym zakresie (pomijam przy tym zupełnie szczególne regulacje związane ze stanem epidemii). Koncepcja zakładowego pozwala w logiczny sposób pogodzić ze sobą obowiązek działania administracji publicznej na podstawie prawa z koniecznością rozstrzygnięcia bieżących spraw korzystania z obiektu, np. przeznaczenia określonych drzwi do wejścia, innych zaś do wyjścia korzystających, w celu zachowania płynności i bezpieczeństwa ruchu korzystających. Rada Miejska Wałbrzycha twierdzi, że korzystanie z każdego obiektu dostępnego dla nieokreślonego kręgu osób, niezależnie od tego czy jest on prywatny czy publiczny, wiąże się z koniecznością doprecyzowania zasad i trybu korzystania z niego. Nie ma żadnych przeciwwskazań prawnych, aby za pomocą tego instrumentu propagować właściwe postawy prośrodowiskowe. Na powiązanie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym z ideą władztwa zakładowego wskazują także rozważania doktryny poświęcone bezpośrednio tym jednostkom redakcyjnym. W odniesieniu do nich B. Dolnicki wskazuje się, że: „J osłępną grupę przepisów wydawanych przez gminę tworzą akty strukturalnoorganizacyjne wydawane na podstawie art. 40 ust. 2. (...). Strona zaznacza, że w doktrynie pojawiają się głosy w ogóle odmawiające charakteru prawotwórczego aktom wydawanym na podstawie cytowanego wyżej przepisu, uzasadniające to przedmiotem ich regulacji dotyczącym wewnętrznych spraw gminy jako osoby prawnej. Należy jednak przychylić się do poglądu, że „wobec wyraźnego brzmienia ustawy jest to zdecydowanie wykładnia contra legem. Przepisy te nie są wprawdzie skierowane do nieoznaczonego (powszechnego) adresata, ale ze względu na ich wagę i znaczenie [ustawodawca - przyp. aut] uznał, że należy je poddać rygorom przepisów gminnych. Z tego względu można by - z teoretycznego punktu widzenia - omawianą grupę przepisów uznać za quasi-przepisy gminne, tj. za dyspozycje zbliżone swoim charakterem do przepisów gminnych”. (B. Doinicki [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, art. 40, art. 41). Z kolei D. Dąbek podkreśla, że: „Charakter prawny aktów ustrojowo-organizacyjnych może nasuwać wątpliwości.

W doktrynie często charakteryzowano je jako akty o charakterze wewnętrznym, o charakterze aktów wewnętrznego kierownictwa (tak m.in. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz..., s. 230-231; uchwała SN z 17 czerwca 1993 r., IPZP 2/93, LexisNexis nr 298624, OSP 1994, nr 4, poz. 156), wobec wątpliwości co do spełniania przez nie wymogu powszechności obowiązywania, co biorąc pod uwagę treść naszej Konstytucji, oznaczałoby konieczność odmówienia im charakteru prawa miejscowego. Rzeczywiście, aktach tych dominują przepisy ustrojowo-kompetencyjne i proceduralne (organizacja wewnętrzna pracy rady itp.), jednak ich treść rzutuje na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych, są więc szczególnym rodzajem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Pomimo więc, że regulują np. „organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy” oraz „wewnętrzny ustroj gminy oraz jednostek pomocniczych” (art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g), to jednak Chodzi o coś więcej niż normowanie jedynie spraw regulaminowych poszczególnych organów czy urzędu, co mogłoby kwalifikować tego rodzaju akty jako wewnętrzne. Przepisy te adresowane są do każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną, oddziałują (mogą oddziaływać) na konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli.”, (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 40, podobnie G. Jyż [w:] Z. Pławecki, A. Szewc, G. Jyż, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2012, art. 40). Autorzy podkreślają przy tym zasadę samodzielności organów samorządu terytorialnego: Do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze tustrojowo-organizacyjnym odnoszone jest w doktrynie stwierdzenie o generalnej klauzuli autonomii normodawczej organów je stanowiących (por. H. Rot. K. SiarkicMdcz. Zasady.... E. Nowacka. Samorząd..., s. 73), sugerujące ich niezależność od podstawy ustawowej. Akty te pozostają jednak aktami wykonawczymi do ustawy, chociaż ustawowe upoważnienie do ich stanowienia ma postać upoważnienia generalnego. Daje to organom stanowiącym jedynie większy zakres samodzielności, nie oznacza jednak autonomii, tym bardziej że przedmiot działania prawotwórczego został tu zakreślony sposób bardziej precyzyjny niż w przypadku spraw normowanych przepisami porządkowymi: przepisy te dotyczyć mogą wewnętrznego ustroju gminy i jej jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządzania mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 40). Podkreśla się również zakres swobody regulacji lokalnego prawodawcy, który powinien być interpretowany w duchu realizacji aksjologii Konstytucji i ustawy zwykłej. Odnosząc się ponownie do poglądów D. Dąbka; „(Zakres swobody lokalnego prawodawcy jest więc znacznie szerszy niż organów wydających rozporządzenia. Jest on przy tym dodatkowo wewnętrznie zróżnicowany: znacznie większy niż wobec tzw. wykonawczych aktów prawa miejscowego pozostawiony został odniesieniu do aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym oraz ustrojowoorganizacyjnym, choć i tutaj musi istnieć upoważnienie ustawowe (o charakterze generalnym), które wytycza im granice. (...). Wprawdzie Konstytucja przewiduje, że akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie stosunkowo szeroko określonej klauzuli konstytucyjnej umożliwiającej działanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawowych (art. 94), o więc bez wyraźnie zaznaczonego obowiązku „wykonywania ustaw” (co umożliwia samorządowi realizację zasady samodzielności. Wyartykułowana przez ustrojodawcę funkcji Wykonywania ustOM! sprawia jedynie, że powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą może być stosunkowo luźne.

Wszystkie akty prawa miejscowego mają jednak charakter wykonawczy wobec ustaw. Za niedopuszczalne uznać zatem należy wkraczanie w drogę, aktu prawa miejscowego w materię ustawową, nawet gdyby możliwość taka wyraźnie wynikała z delegacji ustawowej. (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 40). Wykonanie kompetencji prawotwórczej poprzez organ samorządu terytorialnego polega na możliwości interpretowania systemu aksjologicznego Konstytucji i ustawy zwykłej, który wynika między innymi z zawartych w nim pojęć nie oznaczonych, na tle określonego .stanu faktycznego i prawnego danej jednostki samorządowej ~ celem wypracowania. uwzględniającego specyfikę danej jednostki, rozstrzygnięć prawotwórczych”. (I. Skrzydło-Niżnik, Polski samorząd terytorialny a demokratycznego państwa prawa realizującego społecznej (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy. T. TiII,red. S. Dolata...,s. 124). Uwzględniając powyższe nie powinno budzić wątpliwości, że uchwalenie regulacji, której dotyczy niniejsze postępowanie, w ogólności mieści się w powołanej przez zaskarżoną uchwałę nr XXV/251/2020 podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Pozostaje rozstrzygnąć zgodność uchwalonych zakazów z ogólnymi zasadami prawa administracyjnego. Uchwała nr XXV/251/2020 nie narusza zasady niedyskryminacji. Zakazy określone w § 3 zaskarżonej uchwały mają charakter generalny.

Są bowiem skierowane do wszystkich osób przebywających w gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, bez dodatkowych cech doprecyzowujących lub wyróżniających.

Uchwała nr XXV/251/2020 odnosi się do poszczególnych produktów wskazanych w załączniku do dyrektywy 2019/904 części A i B. Rada Miejska Wałbrzycha posłużyła się zatem kryterium przedmiotowym wyznaczonym przez prawodawcę unijnego i z tego powodu nie można zarzucić jej, że reguluje sytuacje podobne w sposób odmienny. Dodatkowo zakresem regulacji zostały objęte jednorazowe torby na zakupy z tworzywa sztucznego. W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha wszelkie motywy, jakimi kierowały się Komisja Europejska i Parlament Europejski, w pełni odnoszą się do toreb jednorazowych, zaś ze względu na epizodyczność pobytu korzystających w obiektach, ustanowienie zakazu również co do tej grupy produktów jest uzasadnione. Wskazana kategoria produktu oddziałuje na środowisko i zdrowie człowieka bardziej od wskazanych w dyrektywie 2019/904, zaś również dla niej istnieją dostatecznie rozpowszechnione i bardziej ekologiczne substytuty. Promowanie przez Miasto Wałbrzych korzystania z zamienników dla toreb plastikowych zasługuje na uznanie. Zdaniem Rady Miejskiej Wałbrzycha ustalone zakazy realizują interes publiczny, w sposób, zgodny z aksjologią Konstytucji, regulacji unijnych i międzynarodowych. Rada Miejska Wałbrzycha nie określiła swoich celów w sposób autonomiczny, lecz kierowała się wartościami wskazanymi przez organy wyższego rzędu i do których uwzględniania została zobowiązana na mocy uregulowań konstytucyjnych i ustaw zwykłych. Podjęcie uchwały nr XXV/251/2020 stanowiło adekwatną odpowiedź na wezwanie organów Unii Europejskiej do przyjęcia bardziej ambitnych działań na rzecz ochrony środowiska. Nie powinno budzić również wątpliwości, że regulacja realizuje cel słuszny, spotykający się z aprobatą mieszkańców Wałbrzycha. Regulacja uchwały nr XXV/251/2020 spełnia wymogi proporcjonalności. Takiej oceny w odniesieniu do działań bardziej ingerencyjnych dokonał sam prawodawca unijny w motywie dyrektywy 2019/904. Rada Miejska Wałbrzycha podnosi, że konieczność podjęcia działań na rzecz ograniczenia zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko została dostatecznie wykazana powyżej. „Wartości”, ze względu na które została uchwalona uchwała nr XXV/251/2020 (ochrona środowiska i zdrowia człowieka) została bezpośrednio uwzględniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha uchwała nr XXV/251/2020 w sposób skuteczny promuje i kształtuje postawy w społeczeństwie w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych, na co również wskazuje motyw 36 dyrektywy 2019/904. Regulacja uchwały nr XXV/251/2020 jest również proporcjonalna w węższym tego słowa znaczeniu - prawidłowo wyważa wartości prawem chronione. Uciążliwość dla osób przebywających na terenie gminnych (powiatowych) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej została ograniczona do niezbędnego minimum koniecznego dla promowania postaw prośrodowiskowych. Zakazy odnoszą się do produktów zastępowalnych, które i tak w perspektywie czasowej zostaną wyeliminowane z obrotu. Regulacja wymaga od udających się do gminnego obiektu/urządzenia użyteczności publicznej refleksji o ochronie środowiska i zaopatrzenia się w zamiennik dla zakazanych w zaskarżonej uchwale produktów. Nawet w przypadku braku dochowania staranności w tym zakresie wystarczające jest schowanie (sprawienie, aby stał się niewidoczny) produktu z plastiku jednorazowego. W przypadkach skrajnych, korzystający z obiektu mają możliwość opuszczenia obiektu w celu skorzystania z zabronionego produktu. Uchwała nr XXV/251/2020 wyłącza też możliwość odmowy wykonania usługi administracyjnej ze względu na niedostosowanie się do jej warunków. Strona przeciwna zauważa również, że samo oddziaływanie na zmianę postaw mieszkańców polega na stosowaniu bodźca motywującego do zmiany zachowania, sprowadzającego się w tym przypadku do ustanowienia formalnego zakazu, umieszczenia znaków o nim informujących i stosowania środków wychowawczych w postaci zwrócenia uwagi na zachowanie niezgodne z uchwałą. W przypadku braku wprowadzenia przedmiotowej regulacji mogłyby powstać wątpliwości, co do zgodności z prawem takiego pouczenia. Wszak zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Tym samym regulacja nie narusza godności ludzkiej. Wreszcie, regulacja uchwały nr XXV/251/2020 obejmuje obszar, gdzie organy Miasta Wałbrzycha sprawują bezpośrednią kontrolę nad obiektem/urządzeniem użyteczności publicznej mają największe możliwości wpływania na zmianę postaw prośrodowiskowych mieszkańców i gości Miasta. Najmniejszym nakładem środków pozwala osiągnąć zamierzony efekt edukacyjny, a zatem uchwała nr XXV/251/2020 jest w pełni zgodna z zasadą efektywności. Uwzględniając powyższe, należy z całą stanowczością stwierdzić, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XXV/251/2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminie Wałbrzych służących ograniczeniu ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych w pełni zgodna z prawem. W zakresie zarzutu implementowania przepisów dyrektywy 2019/904 przed upływem terminu przewidzianego dla państw członków Unii Europejskiej, Rada Miejska Wałbrzycha podtrzymuje

dotychczasowe stanowisko. Rada Miejska Wałbrzycha w odpowiedzi na skargę odniosła się do nieprecyzyjnego, zdaniem skarżącego znamienia „widoczności”. Rada Miejska Wałbrzycha wskazała, że nieprawidłowo skarżąca łączy je także z innymi, niż posiadanie, czynnościami wskazanymi w § 3 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nr XXV/251/2020, czyli używaniem, udostępnianiem oraz sprzedażą. Ponadto Rada Miejska Wałbrzycha wskazała, że ze względu na to ograniczenie zakres regulacji uchwały nr XXV/251/2020 nie wykracza poza delegację do określania zasad i trybu korzystania z gminnych i powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie został wprowadzony generalny zakaz posiadania produktu z tworzywa sztucznego, a tylko taki, który wpływa na korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznych. Wskazane ograniczenie powoduje, że odwiedzający obiekt i urządzenie użyteczności publicznej nie są zmuszani wyrzucać produkty z jednorazowych tworzyw sztucznych. Wystarczy, że je schowają w taki sposób, że nie będą widoczne w sferze publicznej. Rozszerzając argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę z dnia 2 listopada 2020 r. należy wskazać, że wykładnia skarżącego jest nieprawidłowa. Gdyby znamie widoczności miało odnosić się do wszystkich czynności wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nr XXV/251/2020, Rada Miasta Wałbrzycha użyłaby dwukropka między wyrazem „widoczny” a „posiadania”. Skarżący zarzucając uchwale nr XXV/251/2020 nieprecyzyjność znamienia „widoczności” nie dostrzega, że analogiczne sformułowania są stosowane w obowiązujących ustawach. I tak zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm. dalej jako „u.r.d.”): „Kartę parkingową umieszcza się za przednią szybą pojazdu samochodowego, a jeśli pojazd nie posiada przedniej szyby - w widocznym miejscu w przedniej części pojazdu, w sposób eksponujący widoczne zabezpieczenia karty oraz umożliwiające odczytanie jej numeru i daty ważności.” (podkreślenie - autor). Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, kierujący może holować pojazd silnikowy pod warunkiem, m.in. że: zamiast oznaczenia trójkątem odbłaskowym pojazd holowany może wysyłać żółte sygnały błyskowe w sposób widoczny dla innych uczestników ruchu ” (podkreślenie - autor), zaś zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, z obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa zwolnione są kobiety o widocznej ciąży. Do używania elementów odbłaskowych w widoczny sposób obowiązana jest osoba wykonująca roboty lub inne czynności na drodze (art. 41 ustawy Prawo o ruchu drogowym), podobnie niewidomy powinien nieść białą laskę w sposób widoczny dla innych uczestników ruchu (art. 42 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Na gruncie art. 68 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106 z późn. zm.) zwalnia się od podatku import materiałów drukowanych o charakterze reklamowym, o ile na materiałach drukowanych w sposób widoczny jest umieszczona nazwa przedsiębiorstwa, które produkuje, sprzedaje lub wynajmuje towary albo oferuje usługi, do których one się odnoszą. Również inne, liczne regulacje nakładające obowiązek umieszczenia określonych oznaczeń posługują się znamieniem „widoczności”. Tym samym postawiony przez skarżącego zarzut nieprecyzyjności uchwały nr XXV/251/2020 jest całkowicie bezzasadny. W zakresie zarzutu ustanowienia przepisów niezgodnych z regulacją ustawową, Rada Miasta Wałbrzycha podtrzymuje stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha, kompleksowa, rzetelna, prounijna i prokonstytucyjna ocena legalności przedmiotowej uchwały nr XXV/251/2020 pozwala stwierdzić, że zaskarżona uchwała znajduje podstawę prawną we wskazanych regulacjach prawnych, a także w pełni odpowiada wymogom prawa. Wobec powyższego strona wnosi jak dotychczas.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga jest zasadna. Wyjaśniając motywy wydanego rozstrzygnięcia, na wstępie należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Nadto trzeba pamiętać, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd, w tym postępowaniu, z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Wałbrzycha.

Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało sąd orzekający do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. W pierwszym rzędzie trzeba powiedzieć, że poddana kontroli sądowej uchwała jest aktem prawa miejscowego. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podstawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia. Nadto, trzeba także dodać, że, w rozpoznawanej sprawie istotne jest, – zdaniem sądu – iż w uchwale kontrolowanej organ stanowiący gminy dopuścił się istotnego naruszenia prawa, co pociągnęło za sobą konieczność wyeliminowania całego aktu z obrotu prawnego, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.

Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, takich jak przykładowo naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie „sprzeczność z prawem”. Definicje te zostały wykształcone w drodze stosowania prawa. Przez „sprzeczność” przyjęło się rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100; wyrok NSA z 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1). Sprzeczność ta musi być oczywista i bezpośrednia, a nie ma jej, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez organ gminy nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania. W świetle powyższego, dla stwierdzenia nieważności uchwały wymagane jest wykazanie istotnego naruszenia prawa (ma ono mieć charakter oczywisty i bezpośredni). Do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)”, ST 2001, z. 1-2, s. 101-102). Przyjmuje się, że są to naruszenia prawa, takie jak m.in.: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały. Dalej trzeba powiedzieć, że stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązujących na terenie działania tychże organów, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Ta regulacja konstytucyjna znajduje swoje skonkretyzowanie odnośnie do rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. o samorządzie gminnym. W rozpoznawanej sprawie istotne jest także, że analogiczny przepis zawiera ustawa o samorządzie powiatowym w art. 40, który w ust. 1 stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu; (2) akty prawa miejscowego stanowione są (między innymi) w sprawach: zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jest to dlatego istotne, że Wałbrzych jest miastem na prawach powiatu, zatem mają do działań jego organów zastosowanie obie ustawy. Przepisy te stanowią, że radzie gminy/powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy/powiatu, na podstawie upoważnień ustawowych. Dalej należy mieć na względzie, że fundamentalną zasadą prawa publicznego jest zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wymaga, by każde działanie organu administracji miało niebudzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach obowiązującego prawa. W tym kontekście, zdaniem sądu, trzeba uznać, że dostrzeżone wady zaskarżonej uchwały niewątpliwie świadczą o istotnym naruszeniu prawa przez radę, ponieważ uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i z naruszeniem przepisów ustawowych.

Unormowanie zawarte w uchwale, w szczególności w § 3 aktu, wprowadzające zakaz: na gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej oznaczonych znakiem „STREFA WOLNA OD JEDNORAZOWEGO PLASTIKU”, 1) w sposób widoczny posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży następujących 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) jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego; 2) w sposób widoczny 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 w sposób widoczny 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 w sposób widoczny 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 oraz (2) zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 dotyczy również sprzedaży z automatów vendingowych, zostało podjęte bez podstawy prawnej, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Konsekwencją powyższego ustalenia jest natomiast konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Trzeba bowiem mieć na względzie, że zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Koresponduje to z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Dla oceny opisanej uchwały trzeba też wskazać na treść przepisu § 6 rozporządzenia, który statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować jak największa precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). W sposób oczywisty te reguły dotyczą także przepisów prawa miejscowego. Można także dodać, że według Trybunału Konstytucyjnego (np. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r. sygn. akt P 16/03; OTK-A 2004/4/36) naruszenie zasad techniki prawodawczej jedynie wyjątkowo może jednak prowadzić do uznania danego aktu prawnego za w całości lub w części niezgodny z Konstytucją, wtedy gdy naruszenie to jest poważne i stanowi jednocześnie naruszenie którejś z podstawowych zasad konstytucyjnych w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba dodać, że, zdaniem sądu, ograniczenia wprowadzone w kontrolowanym akcie nie zostały przekazane do unormowania przez organy samorządu terytorialnego, a ewentualne wprowadzenie ich wymaga aktu ogólnie obowiązującego, w randze ustawy, lub ewentualnie oczywistej, zezwalającej na taki zakaz delegacji ustawowej. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2016 r. (sygn. akt II OSK 1272/16, dostępny w Internecie) jednostki samorządu terytorialnego wykonują – poprzez swoje organy – nałożone na nie zadania w sferze publicznej. W wykonywaniu tych zadań jednostki te są samodzielne. Jednakże, w tym zakresie obowiązane są one do bezwzględnego przestrzegania zasady praworządności, jako że ochrona sądowa samodzielności jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje działań bezprawnych”.

W świetle przywołanych wcześniej przepisów jest jasne, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów może być określony wyłącznie przez radę gminy w drodze uchwały. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji obiektu gminnego, ale nie ulega wątpliwości, że obiekty wymienione w § 1 ust. 1 uchwały i wykorzystywane na cele publiczne są obiektami użyteczności publicznej. W związku z tym zasady korzystania z tych obiektów mogły zostać ustalone w formie uchwały. Akt ten, jak powiedziano, może określać te „zasady”, jednakże trzeba mieć dalej na względzie, że w ramach ich opracowywania, a następnie uchwalania

rada może tylko tyle i aż tyle, na ile pozwalają jej ogólnie obowiązujące przepisy prawa. Szczegółowe unormowania te w zakresie Ustawy Zasadniczej zostały omówione wcześniej. Następnie, trzeba zważyć, kontrolując tę uchwałę (podjętą w sprawie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych), że (wobec braku normatywnej definicji pojęcia „zasada”) pozostaje odwołać się do definicji tego słowa, zawartej w Słowniku języka polskiego PWN, który wyjaśnia, że „zasada” to: 1. «prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo» 2. «norma postępowania» 3. «ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach». Mając zatem na względzie przytoczone unormowania uchwały nie sposób zgodzić się z tezą strony przeciwnej, aby wymienione w uchwale obostrzenia dotyczyły rzeczywiście „sposobu postępowania” w przy korzystaniu przez obywateli z obiektów i terenów użyteczności publicznej. W istocie bowiem uchwała dotyczy sposobu korzystania z wymienionych tam i zdefiniowanych w § 1 ust. 1 „produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych”, z tym że ograniczeniem korzystania z tych produktów objęto tereny/obiekty użyteczności publicznej. W tym miejscu warto także przytoczyć sam tytuł aktu: „w sprawie określenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Gminie Wałbrzych służących ograniczeniu ilości odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych”. Już sam ten tytuł wskazuje jednoznacznie, że celem aktu jest w istocie ograniczenie odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych. Śledząc dalej zakwestionowane przez organ nadzoru unormowania trzeba dodać, że (zdaniem sądu) należy także podzielić stanowisko wojewody, że wysoce wątpliwe jest, aby przyjęte przez radę rozstrzygnięcia doprowadziły do rzeczywistego ograniczenia odpadów pochodzących z tworzyw sztucznych na terenie gminy. Skoro bowiem ograniczenie z jednej strony dotyczy enumeratywnie wymienionych w uchwale terenów i obiektów, a z drugiej już po opuszczeniu tychże, obywatel może posłużyć się przedmiotem wykonanym z tworzyw sztucznych w sposób widoczny, a następnie wyrzucić go do odpowiedniego pojemnika, cel uchwały należy uznać za co najmniej iluzoryczny.

Zdaniem sądu, w kontrolowanym akcie doszło do naruszenia rudymantarnych zasad techniki prawodawczej, co w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185) również prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały. Unormowania w niej zawarte w stopniu istotnym przeczą konstytucyjnej zasadzie prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206). Do owych „rudymantarnych kanonów” tworzenia prawa należeć będzie (wskazana już wcześniej) reguła wynikająca z § 115 (podobnie: z § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, stosownie do której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Zdaniem sądu rację ma organ nadzoru wskazując w skardze, że kwestie dotyczące możliwości zakazu posiadania, używania, udostępniania oraz sprzedaży przedmiotów wymienionych w § 3 uchwały, a także sprzedaży z automatów vendingowych nie mieszczą się w delegacji ustawowej, przekazanej radom gmin na podstawie przywołanego art. 40 u.s.g.

Następnie, za nie mniej istotne (w warunkach tej sprawy) należy również uznać werbalizowany w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz redagowania przepisów aktów prawodawczych w taki sposób, aby dokładnie, przejrzysto i zrozumiale dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie*

Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA). Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, za trafny należy uznać zarzut skargi, upatrujący wadliwości uchwały w szeregu unormowaniach aktu pozbawionych dostatecznej ich jasności. Trzeba po raz kolejny przypomnieć, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, tj. akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym na obszarze działania organu, który go ustanowił. Nie ulega bowiem wątpliwości, że adresat uchwały został określony w niej w sposób generalny, tj. poprzez wskazanie jego cech, a nie w sposób indywidualny. Zdaniem sądu, opisanych wymogów nie wypełniają takie sformułowania uchwały jak np. „materiał składający się z polimeru zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006”, „oksydegradowalnych tworzywach sztucznych (...) które pod wpływem utleniania prowadzą do rozpadu tych materiałów na mikrofragmenty lub do ich rozkładu chemicznego”, czy posłużenie się w uchwale pojęciem „automatów vendingowych”. Osoba, która ma zastosować się do zakazów, określonych w uchwale będzie miała poważne problemy z odczytaniem intencji gminnego prawodawcy. Może mieć np. problemy z odpowiedzią na pytanie, czy przedmiot, który posiada w sposób widoczny, na terenie obiektów objętych uchwałą, odpowiada skomplikowanej i częstokroć dla większości obywateli, niezrozumiałej definicji, zawartej w uchwale. Konsekwencją takiego unormowania może być niepewność co do prawa (uchwalonych przepisów), co w państwie prawa nie może mieć miejsca zwłaszcza w przepisach skierowanych do ogółu obywateli. Jeśli celem organu jest (co do zasady) zasługującym na pełną akceptację chęć ograniczenia odpadów z tworzyw sztucznych na terenie jej działania, to trzeba pamiętać, że organy gminy dysponują całą paletą możliwości działań edukacyjnych, popularyzatorskich, komunikacyjnych z obywatelami dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Dalej trzeba mieć na względzie, że akty administracyjne (tu: uchwała) co do zasady, nie mogą regulować spraw oddanych przez ustawodawstwo normom prawa prywatnego. Wobec tego, zdaniem sądu, pewne ograniczenia (zasady) korzystania (np. z automatów sprzedażowych) organy gminy mogą określić w umowach cywilno-prawnych. W sytuacjach gdy korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wynika z regulacji cywilnoprawnej, będą mieć zastosowanie stosowne przepisy kodeksu cywilnego. Rację ma też wojewoda, że Dyrektywa 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 dacie podjęcia kwestionowanej uchwały nie weszła jeszcze do polskiego systemu prawa. To dalej skutkuje tym, że organy państw członkowskich nie mogą nakładać na obywateli obowiązku postępowania zgodnego z dyrektywą. Natomiast przepisy prawa krajowego wydane na podstawie dyrektywy stanowią źródło praw i obowiązków dla obywateli. Istnieje możliwość bezpośredniego stosowania dyrektywy wyjątkowo, czyli w sytuacji gdy nie została implementowana mimo upływu wyznaczonego terminu lub została implementowana niewłaściwie. Z taką sytuacją, jak trafnie naprowadza Wojewoda Dolnośląski w skardze, nie mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Podziela także sąd zarzut skargi, że kontrolowana uchwała pozostaje w sprzeczności z aktem wyższego rzędu jakim jest ustawa o gospodarowaniu odpadami. Zakaz 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 pozostaje bowiem w ewidentnej sprzeczności z art. 40a u.g.o.. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa dopuszcza stosowanie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej tego typu opakowań. Można dodać, że skład orzekający w pełni podziela dalszą, szczegółową argumentację organu w tym względzie, zawartą w skardze; łącznie z tezą, że uchwała narusza także konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej, zawartą w art. 22 Konstytucji RP.

Zdaniem sądu, na akceptację zasługuje również pogląd, że np. zakaz posiadania napoju w butelce pet w sposób widoczny na terenie obiektów opisanych w uchwale, jest praktycznie nieegzekwowalny. W świetle takiego unormowania, skoro można posiadać taką butelkę, np. w zamkniętej torbie, ale już nie w dłoni, to osoba której przykładowo robi się słabo podczas pobytu w obiekcie lub na terenie użyteczności publicznej, nie może ani napić się tej wody, ani w razie potrzeby popić leku. Wydaje się to kompletnie nielogiczne i sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem.

Ponawiając, jedno z podstawowych założeń, leżących u podstaw zasad państwa prawa, że stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarach działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem, bez konkretnej delegacji ustawowej, zamieszczonej w ustawie „zwykłej”, organy samorządu terytorialnego, obowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, nie mogą stanowić aktów prawa miejscowego. Z tego względu należy także wskazać, że wskazanie w podstawie prawnej uchwały art. 74 ust. 2

i ust. 4, art. 68 ust. 4 oraz art. 87 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji R.P., z uwagi na wcześniejsze uwagi, nie może być uznane za zadośćuczynienie konieczności działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Nie ma także racji strona przeciwna odwołując się do prawa zakładowego, ponieważ, (zgodnie z praktycznie jednolitym poglądem piśmiennictwa w tym zakresie) akty „prawa” zakładowego, jako akty wewnętrzne, stanowione przez zakład (a nie organ stanowiący gminy czy powiatu!) w zakresie określania zakresu praw i obowiązków użytkowników – jest niekonstytucyjne i anachroniczne, nie podlega jurysdykcji sądowej, a zatem winno przestać być stosowane w praktyce.

Nie kwestionując zatem zasługujących na pełną aprobatę dobrych intencji Rady Miasta Wałbrzycha, ani trafności podniesionych w odpowiedzi na skargę i piśmie procesowym argumentów, przemawiających za koniecznością dbania o środowisko, trzeba skonstatować, że drogą aktu prawa miejscowego, działając w ramach, którymi posługiwać się mogą organy samorządowe władzy publicznej, nie można było próbować rozwiązać dostrzeżonego problemu.

Mając dotychczas powiedziane na względzie skargę należało uwzględnić, stosownie do treści art. 147 § 1 ppsa.