

Warszawa, 11 lutego 2020 r.  
KL/53/27/DG/2020

**Wojewoda Dolnośląski**

Wydział Nadzoru i Kontroli

Dolnośląski Urząd Wojewódzki

we Wrocławiu

pl. Powstańców Warszawy 1

50-153 Wrocław

**Wnioskodawca:**

**Konfederacja Lewiatan**

ul. Zbyszka Cybulskiego 3

00-727 Warszawa

reprezentowana przez:

Prezydenta Konfederacji Lewiatan – Macieja Wituckiego

oraz Dyrektora Generalnego Konfederacji Lewiatan – Grzegorza Baczewskiego

**Wniosek**

**o stwierdzenie nieważności uchwały XX/197/20 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 stycznia 2020r.**

Działając w imieniu Konfederacji Lewiatan na podstawie art. 16 (2) ustawy o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019r. poz. 1809) i art. 227 k.p.a. w zw. z art. 229 pkt. 1 k.p.a., wskazuję na naruszanie prawa polegające na wydaniu *Uchwały XX/197/20 przez Radę Miejską w Wałbrzychu w dniu 30 stycznia 2020 r. w sprawie ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych, jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych – dalej „Uchwała”*, polegające na naruszeniu art. 40 ust.1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym - dalej „u.s.g.”, art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 40a i nast. ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi, art. 25 ust. 6f i in. ustawy o odpadach i art. 170 ust.1 i 171 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz art. 94 Konstytucji w zw. z art. 3 i 32 ust.1 Konstytucji, art. 4 ust.1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.





LEWIATAN

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o:

1. wszczęcie z urzędu postępowania nadzorczego wobec wspomnianej Uchwały (art. 61 § 1 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 1– dalej u.s.g.),
2. wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania wspomnianej Uchwały na czas postępowania (art. 90 ust. 2 u.s.g.),
3. stwierdzenie o nieważności Uchwały w całości (art. 90 ust. 1 u.s.g.),
4. poinformowanie Wnioskodawcy o sposobie załatwienia niniejszej skargi (art. 238 § 1 k.p.a.).

### Uzasadnienie

#### A. Stan faktyczny

W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Wałbrzychu („Rada Miejska”) uchwaliła uchwałę XX/197/20 w sprawie ograniczenia stosowania oraz wyeliminowania niektórych jednorazowych wyrobów z tworzyw sztucznych, będącą aktem prawa miejscowego.

Rada Miasta, powołując się m.in. na przepisy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko („Dyrektywa SUP”), uznała, że ma prawo, korzystając z art. 40 ust. 3 u.s.g., do uchwalenia przepisów porządkowych regulujących obrót towarami z tworzyw sztucznych. Uchwała zakłada, że na terenie obiektów użyteczności publicznej w Wałbrzychu, stanowiących własność Miasta, powstaną miejsca, w których posiadanie, używanie, udostępnianie oraz sprzedaż wielu kategorii produktów, wytworzonych z tworzyw sztucznych i oksydegradowalnych tworzyw sztucznych jest zabronione, podobnie jak zabronione jest posiadanie, udostępnianie oraz sprzedaż napojów, wydawanie konsumentom żywności i napojów, czy pakowanie produktów, o ile znajdują się one we wspomnianych tworzywach sztucznych. Jednocześnie Uchwała wyłączała spod powyższych zakazów m.in tworzywa nabyte przed dniem wejścia w życie Uchwały oraz działalność gospodarczą. Dodatkowo Uchwała zakazała na terenie Miasta Wałbrzycha sprzedaży i udostępniania klientom jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. Całość przepisów jest sankcjonowana karą grzywny na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, przy czym Uchwała nie zawiera wysokości kar.

#### B. Niedopuszczalność Uchwały w świetle art. 40 ust. 3 u.s.g. i innych ustaw

W ocenie Konfederacji Lewiatan, Uchwała powinna być oceniona przez pryzmat właściwego stosowania art. 40 ust. 3 u.s.g. w powiązaniu z podstawową zasadą, jaką jest swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, statutowanej przez art. 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019r. poz. 1292). Niedookreśloność zakresu możliwego stosowania Uchwały, co jest omówione poniżej, uderza w zasadę pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania przedsiębiorców. Należy

member of 



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

bowiem podkreślić, że konsekwencje wprowadzenia niedookreślonych regulacji prawnych będzie oddziaływało nie tylko na obywateli miasta, ale również na przedsiębiorców, którzy zostali pozbawieni ochrony w zakresie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Należy podkreślić dodatkowo, że przedsiębiorcy zostali zaskoczeni regulacją Uchwały, która nie była z nimi w sposób dostateczny konsultowana. Przedsiębiorcy działający na terytorium Polski nie mogą być zaskakiwani regulacjami kształtującymi porządek prawny odmiennie, niż czyni to ustawodawca w przepisach obowiązujących na terytorium całego kraju. Uchwała kształtuje odmiennie porządek prawny niż wynika to z regulacji ustawowych i podustawowych, co jest niedopuszczalne i uderzające w pewność obrotu prawnego oraz gospodarczego.

Rada Miasta podejmując Uchwałę powołuje się na upoważnienie do tworzenia przepisów porządkowych, zamieszczone w art. 40 ust. 3 u.s.g. Tymczasem upoważnienie to, z uwagi na swój blankietowy charakter, musi być wykorzystywane z ostrożnością i przy precyzyjnym spełnieniu się wszystkich przesłanek do jego zastosowania. Do przesłanek tych należą: przesłanka dotycząca stanu prawnego, zwana obiektywną, przesłanka dotycząca stanu faktycznego, zwana subiektywną, oraz przesłanka dotycząca obszaru występowania zagrożenia, zwana terytorialną (P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis2013, kom do art. 40 u.s.g., teza 25, cyt. za Lex). Czasami doktryna wskazuje także na odrębną przesłankę w postaci niezbędności wydania przepisów porządkowych dla osiągnięcia ochrony dóbr i wartości wskazanych w art. 40 ust. 2 u.s.g. (M. Sthal, Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2004r., sygn. akt GSK 1132/04, OSP 2005, nr 9, s. 482; patrz także wyrok NSA z dn. 13 lutego 2013r., II OSK 994/16), będącej dla innych autorów częścią przesłanki subiektywnej (P. Chmielnicki, *ibidem*, kom. do art. 40 u.s.g., teza 27, cyt. za Lex).

W wypadku Uchwały nie tylko nie spełniono łącznie wszystkich wspomnianych przesłanek, ale nie spełniono żadnej z nich.

Przesłanką dotyczącą stanu prawnego (przesłanką obiektywną) jest istnienie pewnego zakresu nieuregulowanego w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a więc zbadanie obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenie, że materia stanowiąca przedmiot zamierzonej regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (P. Chmielnicki, *ibidem*, kom. do art. 40 u.s.g., teza 26, cyt. za Lex). W niniejszej sprawie istnieją przepisy rangi ustawowej regulujące materię wprowadzania do obrotu i gospodarowania przedmiotami objętymi zakresem Uchwały. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z „zakresem nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących”. Należy więc przyjąć, że Rada Miasta przekroczyła swoje uprawnienia, wkraczając w materię uregulowaną w polskim porządku prawnym w ustawach.

Uchwała narusza, chociażby art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 40a i nast. ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi oraz art. 25 ust. 6f i in. ustawy o odpadach, czy art. 170 ust.1 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Wszystkie z powołanych przepisów mają związek z przedmiotem Uchwały, a samo ich istnienie w obecnym brzmieniu wyklucza prawo jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania regulacji odmiennych w tym zakresie. O "zakresie nieuregulowanym" można mówić na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 u.s.g. wyłącznie wtedy,

member of  BUSINESS EUROPE



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (wyrok NSA z dn. 11 lipca 2006, II GSK 68/06).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że uprawnienia gminy do wprowadzenia zakazu sprzedaży określonego towaru nie da się wywieść z ogólnego upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych, zawartego w art. 40 ust. 3 u.s.g. Przepisy gminne nie mogą bowiem niweczyć wynikającego z ustawy prawa podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej z zachowaniem warunków określonych w odrębnych przepisach (wyrok NSA z 6 marca 1992 r., SA/Po 147/91; M.Prawn. 1993, nr 3, poz. 90).

Przesłanka dotycząca stanu faktycznego (przesłanka subiektywna) stanowi wynik oceny organu stanowiącego przepis porządkowy, iż wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony (P. Chmielnicki, ibidem, kom. do art. 40 u.s.g., teza 27, cyt. za Lex).

W realiach niniejszej sprawy nie zaistniała także przesłanka terytorialna, polegająca na tym, że obszar występującego zagrożenia musi obejmować gminę lub jej część. W sytuacji, w której zagrożenie jest większe, z interwencją powinien wystąpić albo organ powiatu albo terenowy organ administracji rządowej (P. Chmielnicki, ibidem, kom. do art. 40 u.s.g., teza 28, cyt. za Lex). Problem nadmiernej ilości niezagospodarowanych odpadów z tworzyw sztucznych nie jest bowiem problemem Miasta Wałbrzych, ale problemem całego kraju, rozwiązywanym na poziomie ustawowym. Być może rozwiązania te są niedoskonałe (ulegną niewątpliwemu wzmocnieniu po implementacji Dyrektywy SUP), ale fakt, iż problem nie jest regionalny, wyklucza zastosowanie art. 40 ust. 3 u.s.g.

W tym kontekście należy przypomnieć, że art. 40 ust.3 u.s.g. i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy - stanowienia przepisów porządkowych - nie podlegają wykładni rozszerzającej. Przepisy porządkowe mogą być bowiem wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Oznacza to, iż na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek (wyrok NSA z dn. 11 lipca 2006, II GSK 68/06).

### *C. Niedopuszczalność Uchwały w świetle Konstytucji*

Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Siłą rzeczy samorządy nie mogą ustanawiać reguł, które powinny być wprowadzone w całym państwie, np. takich jak wprowadzanie nowych kategorii substancji, których użytkowanie lub posiadanie jest zakazane przez prawo, bowiem reguły takie muszą być jednolite dla wszystkich mieszkańców danego kraju. Wynika to z pośrednio z art. 3 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest państwem unitarnym oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wszyscy są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nie można bowiem w świetle powołanych przepisów Konstytucji zakładać, że na terytorium jakiegoś samorządu obowiązuje zakaz użytkowania lub posiadania jakiejś

member of  BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel.(+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

substancji, na dodatek pod groźbą kary, podczas gdy na pozostałym terytorium państwa zakaz taki nie obowiązuje.

Powyższe oznacza, że Rada Miasta nie mogła ustanowić aktu prawa miejscowego, w ramach którego wskazuje się jakąś substancję, której posiadanie jest zabronione, a której obrót i użytkowanie jest dopuszczone ustawowo.

#### *D. Niedopuszczalność Uchwały w świetle TUE i TFUE*

Rada Miejska wskazuje przepisy prawa europejskiego, zarówno w powołaniu podstawy prawnej jak i w uzasadnieniu Uchwały, w szczególności Dyrektywę SUP, jako podstawę do wydania Uchwały. Rada Miejska zauważa przy tym, że przepisy Dyrektywy SUP powinny zostać wdrożone do dnia 3 lipca 2021r., jednakże wobec braku ich wdrożenia Rada Miejska czuje się uprawniona do podjęcia działań, mających podobne cele do deklarowanych przez Dyrektywę SUP.

Zadeklarowana przez Radę Miasta podstawa prawna Uchwały, powołująca się na zapisy art. 4 ust. 1 i art. 5 Dyrektywy SUP, wskazuje na naruszenie przez Radę Miasta art. 4 ust. 1 i 2 TUE, art. 288 akapit 3 TFUE oraz naruszenie przepisów Dyrektywy SUP, powołanych przez Radę Miasta. Zgodnie z art. 4 ust. 1 TUE, wszystkie kompetencje nieprzynane Unii, należą do Państw Członkowskich, przy czym zgodnie z art. 4 ust.2 TUE Unia szanuje m.in. podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej i utrzymanie porządku publicznego. Zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wskazane zapisy TUE i TFUE jednoznacznie wskazują, że adresatem dyrektyw są państwa członkowskie, rozumiane jako podmioty prawa międzynarodowego, nie zaś pojedyncze samorządy terytorialne państw członkowskich. Także treść art. 4 i 5 Dyrektywy SUP jednoznacznie wskazują, że adresatem norm wprowadzające przez Dyrektywę SUP są państwa członkowskie, nie zaś inne podmioty, niemające statusu państwa członkowskiego.

Na marginesie należy wskazać, że stosowne organy administracji publicznej prowadzą prace nad projektem przepisów implementujących Dyrektywę SUP i z dużym prawdopodobieństwem implementacja zostanie ukończona bez naruszania terminu przewidzianego przez prawo UE. Wymaga także podkreślenia, że zamiar Rady Miejskiej był sprzeczny z treścią Dyrektywy SUP – aktu prawnego, którego wprowadzenie poprzedzały szerokie konsultacje społeczne oraz rozbudowane analizy. Istotą Dyrektywy SUP jest stopniowe odchodzenie od pewnych kategorii produktów jednorazowych, m.in. poprzez zakaz wprowadzania ich do obrotu, a nie np. karanie za posiadanie określonych produktów.

#### *E. Braki formalne Uchwały*

Mimo założenia, że Uchwała wykreuje odpowiedzialność porządkową, karaną na zasadzie wykroczenia, Uchwała nie precyzuje wymiaru kary. Tymczasem wprowadzając karę grzywny za naruszenie przepisów

member of  **BUSINESSEUROPE**



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel.(+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

porządkowych na podstawie art. 40 ust. 4 u.s.g., rada gminy zawsze powinna szczegółowo określić wysokość kary w granicach przewidzianych w art. 24 k.w. (B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP 2018, kom. do art. 40,41, teza III, cyt za Lex), w przeciwnym wypadku cały akt dotknięty jest nieusuwalną wadliwością (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27.12.2007 r., NP.-N-0911/637/07).

#### *F. Wewnętrzna sprzeczność Uchwały i brak możliwości zastosowania w praktyce*

Nie do pominięcia jest także wewnętrzna sprzeczność Uchwały oraz brak możliwości zastosowania Uchwały w praktyce.

Uchwała zakazuje m.in. sprzedaży zakazanych towarów, czy udostępniania torebek plastikowych klientom, a jednocześnie wyłącza spod swojego zastosowania działalność gospodarczą, co jest wewnętrznie sprzeczne.

Uchwała zakłada, że zakazy nie będą dotyczyć produktów nabytych przed dniem wejścia w życie Uchwały, co jest w praktyce niemożliwe do sprawdzenia, zwłaszcza na poziomie pojedynczej gminy, ergo wykonanie Uchwały jest w praktyce po prostu niemożliwe.

#### *G. Podobne sprawy w przeszłości*

Należy nadmienić, że w przeszłości miały miejsce próby wprowadzenia przepisów podobnych do Uchwały, np. uchwała nr XX/398/07 Rady Miejskiej w Łodzi z 25.10.2007 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Łodzi zakazu korzystania w handlu detalicznym i w działalności usługowej z jednorazowych i bezpłatnych torebek foliowych, czy uchwała nr XVI/214/07 Rady Miejskiej w Zabrzu z 19.11.2007 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Zabrze zakazu korzystania w handlu detalicznym i w działalności usługowej z jednorazowych i bezpłatnych torebek foliowych. W wypadku obu wspomnianych aktów organy nadzoru (województwie) stwierdzili nieważność uchwał (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27.12.2007 r., NP.-N-0911/637/07).

Wspomniana problematyka była także przedmiotem rozważań doktryny, która jednoznacznie opowiedziała się za zasadnością zastosowania rozstrzygnięć zastosowanych przez organy nadzoru, tj. za stwierdzeniem nieważności podobnych uchwał samorządów gminnych (I. Andruszkiewicz, *Używanie toreb foliowych może zabronić tylko ustawodawca*, *Gazeta Samorządu i Administracji* 2007/25, s. 18 i n.; B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP 2018, kom. do art. 40,41, teza III, cyt. za Lex).

#### *H. Podsumowanie*

Należy podkreślić, że kwestionowana Uchwała, jako ingerująca w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy, którą to materię ustawodawca uregulował, nie może ostać się w obrocie prawnym. Zakres przedmiotowo podmiotowy uchwały, z uwagi na jej nieprecyzyjność, jest trudny do oceny.

member of  BUSINESS EUROPE



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

Niewątpliwie jest jednak, że będzie ona oddziaływała nie tylko na obywateli, ale również na przedsiębiorców prowadzących różnego rodzaju działalności gospodarcze. Każdy z podniesionych powyżej argumentów z osobna jest wystarczający, aby uznać Uchwałę za sprzeczną z prawem, a zatem nieważną. Ilość poniesionych argumentów oraz ich waga wskazują, że należy jak najszybciej usunąć z obrotu ten akt normatywny, wydając nie tylko stosowny akt nadzoru, ale i wcześniejsze postanowienie o wstrzymaniu wykonania Uchwały.

Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan

Grzegorz Baczewski

Dyrektor Generalny Konfederacji Lewiatan

member of 



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS

