

UCHWAŁA Nr XXIX/183/2021
RADY POWIATU NOWODWORSKIEGO
z dnia 29 kwietnia 2021 r.
w sprawie rozpatrzenia petycji

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. 2018 poz. 870) w związku z art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020 poz. 920), Rada Powiatu Nowodworskiego uchwała, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu petycji z dnia 3 marca 2021 r. (data wpływu: 5 marca 2021 r.) złożonej w interesie publicznym dotyczącej podjęcia uchwały zakazującej na terenie powiatu nowodworskiego sprzedaży towarów i płynów w jednorazowych plastikowych opakowaniach, Rada Powiatu żądanie uznaje za niezasadne.

§ 2. Uzasadnienie do rozpatrzenia petycji stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Nowodworskiego, zobowiązując do zawiadomienia wnoszących petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

/-/Zdzisław Szmytkowski

Uzasadnienie

do Uchwały Rady Powiatu Nowodworskiego

Nr XXIX/183/2021

z dnia 29 kwietnia 2021r.

W dniu 05.03.2021 r. do Przewodniczącego Rady Powiatu Nowodworskiego wpłynęło pismo z dnia 03.03.2021 r. o rozważenie uchwalenia uchwały zakazującej na terenie powiatu nowodworskiego sprzedaży towarów i płynów w jednorazowych plastikowych opakowaniach.

Pismo zostało zakwalifikowane, jako petycja na podstawie art. 3 ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r. Dz.U z 2018 r. poz. 870 (O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna) oraz z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach (przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego *petycję*, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji).

Stosownie do postanowień art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020 poz. 920) rada powiatu rozpatruje skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. 2018 poz. 870).

W petycji z dnia 03.03.2021 roku złożonej w interesie publicznym autorzy apelują do Rady Powiatu Nowodworskiego: o rozważenie uchwalenia uchwały zakazującej na terenie powiatu nowodworskiego sprzedaży towarów i płynów w jednorazowych plastikowych opakowaniach.

Rada Powiatu uznaje żądanie za bezzasadne.

Przed wszystkim skierowanie tak sformułowanej petycji do Rady, stanowi ominięcie przewidzianej w/w przepisami procedury inicjatywy uchwałodawczej. Przepisy określają zasady obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym. W powiecie do 100.000 mieszkańców inicjatywa ta jest przynależna 300 mieszkańcom. Projektodawcy muszą też przygotować projekt uchwały. Również paragraf 25 Statutu Powiatu Nowodworskiego określa, kto jest uprawniony do wystąpienia z inicjatywą

uchwałodawczą. Są to m. in. co najmniej trzech radnych, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, zarząd powiatu. Również tutaj musi być przez inicjujących przedstawiony projekt uchwały.

Poza tym idąc za rozstrzygnięciem nadzorczym NR NK-N.4131.144.3.2020.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO z dnia 27 lutego 2020 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1567) Rada Powiatu nie ma kompetencji do podjęcia takiej uchwały.

Zgodnie z art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. 2. Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”

Jak czytamy z wyżej wymienionego rozstrzygnięcia nadzorczego: „O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia. (...) Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podustawowych, ale przede wszystkim w przypadku aktów porządkowych, świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych precyzować tych zakazów, ani tym bardziej ich rozszerzać. Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie

w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. należy dokonywać w kontekście ratio legis stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to, bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Reasumując, by organ (...) mógł skorzystać z upoważnienia art. 40 ust. 3 u.s.g., czy też art. 41 ust. 1 u.s.p., musiałyby istnieć w przepisach powszechnie obowiązujących luka prawna, bowiem dyspozycja wyżej wskazanych przepisów stanowi wprost o upoważnieniu do wydania przepisów porządkowych wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ stanowiący gminy, będącej także miastem na prawach powiatu, są życie lub zdrowie obywateli, mienie obywateli, środowisko naturalne oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi niezbędną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią ultima ratio ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby

zniesienie stanu zagrożenia dla tych dóbr (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinno zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). Ratio legis przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach. Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305). Za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym - w kontekście miejscowym - charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie. Na prawodawcy, organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965). Z ratio legis przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II

SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się, zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylenie lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono a priori datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie. W drugiej kolejności należy odnieść się do, przywołanej w podstawie prawnej uchwały, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. W artykule 4 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu osiągnięcia ambitnego i trwałego zmniejszenia stosowania wymienionych w części A załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Z kolei w artykule 5 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego

użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. Termin transpozycji przepisów dyrektywy 2019/904 został określony w artykule 17. Zgodnie z nim państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 3 lipca 2021r. Jednocześnie, jak wynika z art. 17 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie stosują środki niezbędne do wykonania art. 5 od dnia 3 lipca 2021 r. Wskazać należy, że dyrektywy mają charakter wiążący w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie organom krajowym swobodę wyboru formy i środków jego osiągnięcia, o czym stanowi art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C326). W okresie transpozycji, określonym każdorazowo w dyrektywie, państwa są zobowiązane do dostosowania prawa krajowego do jej postanowień. Transpozycja następuje poprzez przyjęcie przez odpowiednie organy prawodawcze danego państwa odpowiedniego aktu prawnego, powszechnie obowiązującego. W polskim porządku prawnym rolę taką pełni ustawa. Hierarchia źródeł prawa została uregulowana w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rzeczpospolita Polska nie dokonała do dnia dzisiejszego implementacji dyrektywy. (...)Organ nadzoru zwraca uwagę, że dyrektywa określa termin, w którym musi zostać dokonana jej implementacja w krajowym porządku prawnym. Skuteczny upływ terminu implementacji wiąże się ze swoistą zmianą adresata norm dyrektywy. Do momentu upływu tego terminu adresatem jest państwo członkowskie, do którego jest kierowana dyrektywa, jej normy nie są zaś skuteczne erga omnes w wewnętrznym porządku prawnym. Dyrektywy bowiem, w przeciwieństwie do rozporządzeń unijnych, co do zasady, nie posiadają atrybutu bezpośredniej skuteczności. Dopiero upływ terminu implementacji stanowi pewnego rodzaju przejście obowiązków, związanych z obecnością dyrektywy w krajowym porządku prawnym, z organów ustawodawczych na organy wykonawcze. Od tej chwili ciężar wszelkich obowiązków spoczywa na organach stosujących prawo – dotyczy to nie tylko sądów, ale również organów administracji publicznej (wyrok ETS w sprawie C-103/88, Fratelli Costanzo, ECR 1989, s. 01839). Mając na uwadze, że dyrektywa ma zostać implementowana przez Rzeczpospolitą Polskę do dnia 3 lipca 2021r., należy stwierdzić, że Rada (...) nie mogła bezpośrednio zastosować tego aktu Unii Europejskiej jako podstawy prawnej do stanowienia przepisów porządkowych.(...)

Tymczasem ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa: 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu, 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań, 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej - w celu zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii (art 1 ust. 1).

Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa prawa i obowiązki przedsiębiorców: 1) będących organizacjami odzysku opakowań; 2) dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy: a) odpadów opakowaniowych, b) produktów w opakowaniach; 3) dystrybuujących produkty w opakowaniach; 4) eksportujących: a) odpady opakowaniowe, b) opakowania, c) produkty w opakowaniach; 5) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych; 6) wprowadzających opakowania; 7) wprowadzających produkty w opakowaniach (art 1 ust. 2). Tym samym na gruncie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została uregulowana kwestia stosowania w obrocie gospodarczym (także sprzedawania), opakowań, w tym toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, a także związane z tym prawa i obowiązki przedsiębiorców, jak również zasady postępowania z tymi opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi. W ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (zwanej dalej: u.g.o.), mocą ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2056), wprowadzono rozdział 6a „Opłata recyklingowa”. Nowelizacja u.g.o. miała miejsce w związku z transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy. Zgodnie z przyjętym wariantem wprowadzono odpłatność za wydanie lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego. Wyżej wymieniona dyrektywa zakładała przyjęcie instrumentów, aby lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego nie były oferowane za darmo w punktach sprzedaży towarów lub produktów. (...) wprowadzając (...), całkowity, a więc nieuwzględniający grubości materiału torby na zakupy z tworzywa

sztucznego, zakaz sprzedaży oraz udostępniania Klientom jednorazowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, ustanowiła normę niezgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ustawodawca w art. 40a u.g.o. wprost dopuszcza oferowanie przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, toreb na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, pod warunkiem pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, z zastrzeżeniem, że takiej opłaty nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.”

Treść uzasadnienia w/w rozstrzygnięcia w pełni odzwierciedla również stanowisko Rady Powiatu, iż w niniejszej sprawie nie ma wystarczających podstaw prawnych do podjęcia dodatkowych rozstrzygnięć w sprawie, albowiem materia objęta petycją jest już wystarczająco uregulowana w wyżej wymienionych przepisach wyższego rzędu.

Przewodniczący Rady

/-/Zdzisław Szmytkowski

Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

/-/Mariusz Torbus