



Metropolia^{GZM}
Kazimierz Karolczak
Przewodniczący Zarządu

Katowice, dnia 30 czerwca 2020 r.

BZ.0811.7.2020
RKW-2609/2020

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
Wydział Nadzoru Prawnego
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
NPII.4131.1.610.2020

Dotyczy: zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Nr XXV/185/2020 Zgromadzenia Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 26 maja 2020 roku w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 24 czerwca 2020r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Zgromadzenia nr XXV/185/2020 z dnia 29 maja 2020 roku, wnoszę o umorzenie przedmiotowego postępowania, z następujących przyczyn:

Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Zadania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (dalej: GZM) reguluje ustawa oraz jej statut. Są to przede wszystkim zadania o charakterze rozwojowym, integracyjnym i koordynacyjnym. W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (dalej: u.z.m.ś.), zostały wymienione główne obszary tych zadań:

1. kształtowanie ładu przestrzennego;
2. kształtowanie rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku;
3. planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
4. metropolitalne przewozy pasażerskie;

Dokument podpisany elektronicznie



Metropolia^{GZM}
Kazimierz Karolczak
Przewodniczący Zarządu

5. współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
6. promocja związku i jego obszaru.

Związek metropolitalny w celu wykonywania zadań publicznych może tworzyć jednostki organizacyjne (np. metropolitalne spółki kapitałowe, samorządowe zakłady budżetowe) oraz zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Tworzenie, przekształcanie i likwidowanie wszystkich jednostek organizacyjnych, a także wyposażenie ich w majątek, należy do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku. Natomiast ich funkcjonowanie jest regulowane przez odrębne przepisy.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt. 3 u.z.m.ś. związek metropolitalny w celu wykonywania zadań publicznych może także „prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej”, gdy na jego terenie istnieją niezaspokojone potrzeby bądź wysokie bezrobocie.

W myśl art. 12 ust. 1 pkt. 2 u.z.m.ś. Metropolia realizuje zadania publiczne w zakresie „rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego”. Zadanie to musi być interpretowane jako podstawa kompetencyjno – prawna do podejmowania działań administracyjnych o charakterze nie władczym w tym działalności społeczno – organizatorskiej, czynności materialno – technicznych, a także posługiwania się dostępnymi podmiotom publicznym instrumentami prawa prywatnego, przede wszystkim zaciąganiem zobowiązań w drodze zawierania umów cywilnoprawnych.

Wypełniając uprawnienie zawarte w art. 14 ust. 1 (w związku z art. 23 pkt 8 lit. e) u.z.m.ś. Zgromadzenie Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii podjęło uchwałę nr XXV/185/2020 z dnia 29 maja 2020 roku w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Zgodnie z §1 ust. 2 przedmiotowej uchwały podstawowym celem spółki GZM – Czysta Energia sp. z o. o. jest organizacja i przygotowanie procesu inwestycyjnego, zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Dokument podpisany elektronicznie



Metropolia^{GZM}

Kazimierz Karolczak

Przewodniczący Zarządu

W ocenie GZM organizacja procesu i przygotowanie do realizacji zadania w zakresie termicznego przekształcania odpadów komunalnych wpisuje się w pełni w zadanie własne GZM określone w art. 12 ust. 1 pkt. 2 u.z.m.ś. t.j. rozwój społeczno – gospodarczy obszaru związku metropolitalnego. Dalej, w §2 ust. 2 Statutu GZM precyzyjnie wskazano cele, za pośrednictwem których GZM będzie realizował swoje zadania: „realizację projektów i zadań w szczególności o znaczeniu ponadlokalnym i skupieniu aktywności na kluczowych potrzebach oraz problemach obszaru Związku Metropolitalnego;” Dzisiaj kluczową potrzebą dla obszaru związku metropolitalnego jest właśnie budowa instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Inwestycja ta w pełni wpisuje się w „podejmowanie przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym, służących zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej, a także podnoszeniu jakości życia mieszkańców”, w myśl §6 pkt. 1 Statutu GZM. Zwłaszcza, że obecnie na obszarze związku metropolitalnego brak jest takiej inwestycji, a potrzeby zagospodarowania odpadów właśnie w takiej formie są istotne z punktu widzenia rosnących cen odpadów w regionie śląskim. Gminy z obszaru związku metropolitalnego zobligowane są do zapewnienia odpowiednich poziomów recyklingu odpadów komunalnych, a jedną z możliwości osiągnięcia odpowiednich wskaźników jest termiczne zagospodarowanie odpadów, co pozwoli na ich późniejsze wykorzystanie np.: w postaci paliwa alternatywnego.

W tym miejscu zwrócić należy również uwagę na treść art. 3 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Właśnie poprzez udział i członkostwo gmin w związku metropolitalnym, którego zadaniem jest realizacja zadań o charakterze ponadlokalnym, gminy wspólnie zapewnią realizację procesu inwestycyjnego w postaci budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Ponadto, zadanie to jako zadanie własne GZM doprecyzowane zostało również w woli wyrażonej przez Zgromadzenie GZM w uchwale Nr XX/145/2019 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie wyrażenia woli podjęcia działań w zakresie realizacji przedsięwzięć zmierzających do powstania instalacji termicznego przekształcania odpadów oraz w uchwale Nr XXI/162/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Programu Działań

Dokument podpisany elektronicznie



Metropolia^{GZM}

Kazimierz Karolczak

Przewodniczący Zarządu

Strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022, które nie zostały zakwestionowane przez organy nadzoru.

Podobnie, w Programie działań strategicznych w ramach działania 4 (czwartego) Zintegrowana gospodarka odpadami na obszarze GZM określono:

"Kształtowanie ładu przestrzennego, zrównowazona, zielona metropolia.

Cel działania: Zmniejszenie strumieni odpadów kierowanych na składowiska na obszarze związku metropolitalnego poprzez ich przekształcenie w strumienie produktów o wartości dodanej (tj. strumienie zasobów odnawialnych).

Opis działania:

Zgodnie z nowym pakietem dyrektyw środowiskowych operatorzy gospodarki odpadami komunalnymi, czyli miasta i gminy mają do osiągnięcia ambitne cele. Jednym z największych wyzwań jest osiągnięcie do 2030 roku 65% poziomu recyklingu w stosunku do odebranych odpadów komunalnych zmieszanych.

W systemie gospodarki odpadami komunalnymi zidentyfikowano ponadto lukę w zakresie możliwości zagospodarowania tzw. odpadów resztkowych, wielkogabarytowych i zbieranych odpadów biodegradowalnych. Wyzwaniem dla gmin jest osiągnięcie lepszej jakości i ilości zbieranych i odbieranych odpadów segregowanych, w szczególności w zabudowie wielorodzinnej.

Zidentyfikowano brak odpowiednich mocy przerobowych w zakresie termicznego przekształcania odpadów resztkowych, pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych. Metropolia wypracuje model realizacji inwestycji, wpisującej się w zintegrowaną gospodarkę odpadami komunalnymi wraz z wdrożeniem na terenie GZM."

Mając na względzie powyższe, Zgromadzenie GZM uznało (uwzględniając art. 14 ust. 1 u.z.m.ś.), że odpowiedzialnym za przeprowadzenie tego procesu, ze względu

Dokument podpisany elektronicznie



Metropolia^{GZM}

Kazimierz Karolczak

Przewodniczący Zarządu

na ponadlokalny charakter będzie podmiot GZM – Czysta Energia spółka z ograniczoną odpowiedzialnością czego wyrazem jest uchwała nr XXV/185/2020 z dnia 29 maja 2020 roku. Na marginesie warto wskazać, że jedynym obecnym udziałowcem spółki jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia i gminy nie powinny być obciążane kosztami wniesienia kapitału założycielskiego i pokrywania kosztów realizacji inwestycji ponadlokalnej. W istocie, dopiero po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji przez GZM, gminy członkowskie mogłyby dokonać przekazania na rzecz GZM zadania w zakresie zagospodarowania wydzielonej frakcji odpadów komunalnych, tak aby GZM mógł dokonać zlecenia realizacji zagospodarowania w/w odpadów do wybudowanej instalacji w trybie zamówienia inhouse.

Reasumując, przy analizie zasadności powołania w/w podmiotu i zgodności działania Zgromadzenia GZM z zadaniami własnymi wskazanymi w ustawie nie można ograniczać się do sprowadzenia przedstawionego w piśmie z dnia 24 czerwca 2020 r. problemu jedynie do braku delegacji ustawowej dla związku metropolitalnego do działania w przepisach ustaw szczególnych. Związek Metropolitalny został powołany do życia, aby realizować zadania ponadlokalne, które w pewnym stopniu wpisują się w zadania gminne, niemniej jednak mają wymiar metropolitalny. Bez wątplenia termiczne przekształcanie odpadów komunalnych ma taki charakter, a próba kwestionowania tego i powoływania się na mało precyzyjne zadania określone w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim jest niedopuszczalna. Wszakże wolą ustawodawcy było wyposażenie związku metropolitalnego w na tyle szeroki zakres zadań określonych w art. 12 ust. 1 u.z.m.ś., aby nie ograniczać sfery jego działań do konieczności poszukiwania konkretnych zadań metropolitalnych w ustawach szczególnych, które miałyby determinować w ocenie Wojewody Śląskiego czy dane zadanie wpisuje się w zakres zadań własnych GZM.

Na koniec i na marginesie powyższych wyjaśnień, należy w odniesieniu do zadań publicznych określonych w art. 12 ust. 1 pkt. 2 u.z.m.ś. uznać (jako analogię) za w pełni aktualny pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do samorządu powiatowego. Zgodnie z tym poglądem w ramach jakie stwarza ogólność sformułowań danego rodzaju zadania nałożonego na powiat pozostawiają organom „możliwość

Dokument podpisany elektronicznie



Metropolia^{GZM}

Kazimierz Karolczak

Przewodniczący Zarządu

samodzielnego i kreatywnego decydowania przez radę powiatu, jej zarząd i inne organy wykonawcze o sposobie ich realizowania i wykonania” w ten sposób „nie wyłączając możliwości kreatywnych działań organów reprezentujących lokalną wspólnotę samorządową” decydująca o tym, jaki sposób ich realizacji najlepiej odpowiada „punktowi widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej według preferencji politycznych przedstawicieli tej wspólnoty” – wyrok TK z 28 czerwca 2001 roku, U 8/00.

Zapisy ustawy nie ograniczają możliwości działania związku metropolitalnego w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale pozwalają na inicjowanie procesów i elastyczność w doborze sposobów realizacji zadań rozwojowych, tak, aby odpowiadały one aktualnym potrzebom, uzupełniając oraz wzmacniając działania rozwojowe realizowane przez gminy położone na obszarze związku. Takie podejście jest także uzasadnione ekonomią procesów rozwojowych i pozwala na efektywne wykorzystanie zasobów. Jest to zasadniczy rys specyfiki instytucjonalnej związku metropolitalnego. Jego organ stanowiący składa się z przedstawicieli gmin, których zadaniem jest optymalne zharmonizowanie polityk rozwojowych poszczególnych gmin i uzyskanie efektu synergii z działaniami podejmowanymi na poziomie władz metropolitalnych. Byłoby to nie możliwe w sytuacji, gdyby dopuszczalne sposoby realizacji zadań związku były sztywno i z góry określone już na poziomie ustawowym i statutowym, do czego zmierza wykładnia przepisów zaprezentowana w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Zasadnicza zdolność związku do właściwego funkcjonowania i efektywnego realizowania przypisanych mu przez ustawodawcę zadań wymaga względnej swobody wyboru form i zakresów czynności przypadających w odniesieniu do określonych zadań własnych związku, w pewnym zakresie zbieżnych merytorycznie z zadaniami gmin, różniących się jedynie ponadlokalnym charakterem.

W świetle powyższych rozważań, wnoszę jak na wstępie.

Kazimierz Karolczak

Przewodniczący Zarządu

Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Dokument podpisany elektronicznie