

Dominik Jaśkowiec

Koncepcja Krakowskiego Związku Metropolitalnego w senackim projekcie Ustawy

Streszczenie

Związek metropolitalny jest formą prawną zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego charakteryzujących się silnymi powiązaniem funkcjonalnymi, zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, oraz położonymi na obszarze spójnym pod względem przestrzennym. Senat Rzeczypospolitej Polskiej przyjął projekt Ustawy o utworzeniu Krakowskiego Związku Metropolitalnego 14 lipca 2023 r. Ustawa tworzyła nowe możliwości dla miasta Krakowa i 14 ościennych gmin, a jedną z korzyści wynikających z jej uchwalenia miały być dodatkowe wpływy do budżetu jednostek samorządu terytorialnego zrzeszonych w związku. Do wejścia w życie przyjętych regulacji konieczna była jednak ich akceptacja przez Sejm RP, tak się jednak nie stało z uwagi na zakończenie kadencji parlamentu. Niniejsze opracowanie stanowi analizę koncepcji utworzenia Krakowskiego Związku Metropolitalnego zawartą w senackim projekcie Ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym. Szczególną wartość opracowania stanowi fakt, iż jego autor był od samego początku zaangażowany w proces tworzenia projektu Ustawy, jej początkowych założeń oraz przepisów w przyjętym przez Senat brzmieniu. Omawiany projekt Ustawy jest przykładem indywidualnie przygotowanej normy prawnej do zarządzania konkretnym obszarem metropolitalnym tworzącym nowe ramy prawno-ustrojowe dla współpracy Krakowa i jego satelickich miejscowości, współdziałających do tej pory w ramach stowarzyszenia Metropolia Krakowska. W projekcie zastosowano nowatorską konstrukcję prawną pozwalającą na przekształcenie obecnie funkcjonującego stowarzyszenia Metropolia Krakowska w związek publicznoprawny.

The concept of the Krakow Metropolitan Union in Senate bill

Abstract

A metropolitan association is a legal form of an association of local government units characterised by strong functional connections, advanced urbanisation processes, and located in a spatially coherent area. The Senate of the Republic of Poland adopted the draft Act on the establishment of the Kraków Metropolitan Union on July 14, 2023. The act created new opportunities for the city of Krakow and 14 neighbouring communes, and one of the benefits resulting from its adoption was to be additional revenues to the budget of local government units associated in the union. However, for the adopted regulations to enter

into force, their acceptance by the Sejm [the Lower House of Parliament] of the Republic of Poland was required, but this did not happen due to the end of the parliamentary term. The aim of this study is to analyse the concept of establishing the Krakow Metropolitan Union included in the Senate bill on the Krakow Metropolitan Union Act. The particular value of the study is the fact that its author was involved from the very beginning in the process of creating the draft Act, its initial assumptions and provisions as adopted by the Senate. The research goal is defined by the choice of research methods, and the document analysis method was used to prepare this study. Document examination is aimed at reproducing the real activity or state of the analysed organisational structure in the form of a legally or customarily prepared document. This method involves collecting, selecting, describing and scientifically interpreting data obtained from a given document.

Słowa Kluczowe: Kraków; metropolia; obszar metropolitalny; samorząd terytorialny; związek metropolitalny, Senat RP

Keywords: Krakow; metropolis; metropolitan area; local government; metropolitan union, Senate RP

Received: 30 October

Accepted: 15 December

Otrzymano: 30 października

Zaakceptowano: 15 grudnia

Sugerowana cytacja / Suggested citation: Jaśkowiec D. (2023). Koncepcja Krakowskiego Związku Metropolitalnego w senackim projekcie Ustawy. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica*, 19, 137–148, doi: 10.24917/20845456.19.9

Wprowadzenie

Senat Rzeczypospolitej Polskiej przyjął w dniu 14 lipca 2023 r. projekt ustawy o utworzeniu Krakowskiego Związku Metropolitalnego. Tworzyła ona nowe możliwości dla miasta Krakowa i 14 gmin ościennych, a jedną z korzyści wynikających z jej uchwalenia miały być dodatkowe wpływy do budżetu jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) zrzeszonych w związku metropolitalnym. Do wejścia w życie przyjętych przepisów konieczna była ich akceptacja przez Sejm RP, tak się jednak nie stało z uwagi na zakończenie kadencji parlamentu (Piekoszewska, 2023).

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie koncepcji utworzenia Krakowskiego Związku Metropolitalnego zawartej w senackim projekcie Ustawy o krakowskim związku metropolitalnym (Uchwała, 2023).

Cel badawczy definiuje wybór metod badawczych, do przygotowania opracowania wykorzystana została metoda analizy dokumentów. Badanie dokumentów ma na celu odtworzenie realnej działalności lub stanu analizowanej struktury organizacyjnej w formie prawnie lub zwyczajowo sporządzonego dokumentu. Metoda ta polega na zbieraniu, selekcji, opisie i naukowej interpretacji danych pozyskanych z danego dokumentu.

Związek metropolitalny jest formą prawną zrzeszenia j.s.t. charakteryzujących się silnymi powiązaniem funkcjonalnymi, zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, jednostki te położone są na obszarze spójnym pod względem przestrzennym.

Dyskusja w polskiej doktrynie prawnej na temat tworzenia związków metropolitalnych toczyła się niemal od początku funkcjonowania odbudowanego po 1989 roku samorządu terytorialnego (Jaworska-Dębska, 1992: 30–31). Początkowo dywagowano, czy w ogóle taka regulacja jest potrzebna (Lackowska, 2009), a jeśli tak, czy ma mieć charakter uniwersalny, czy też indywidualny przygotowywany do zarządzania konkretnym obszarem metropolitalnym (Moll, 2017).

W 2017 roku Sejm przyjął ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która sankcjonowała podejście indywidualne i stanowiła, że jedynym dopuszczonym przez polskie ustawodawstwo związkiem metropolitalnym będzie ten położony w województwie śląskim. Ustawa określiła dla niego kryterium liczby mieszkańców na poziomie co najmniej 2 mln. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2578, t. j.). Efektem przyjęcia przedmiotowej regulacji było utworzenie związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”.

Powstanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie zakończyło jednak dyskusji na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi, powstały kolejne projekty ustaw inicjujące tworzenie kolejnych związków metropolitalnych dla Trójmiasta (Gdańsk–Gdynia–Sopot), Łodzi oraz Krakowa. Przyjmowanie projektów ustaw dla każdego z obszarów metropolitalnych z osobna wskazuje, że w toku prac legislacyjnych prowadzonych przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji również przeważała koncepcja kreowania indywidualnych rozwiązań pod kątem konkretnych obszarów metropolitalnych.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcie związku metropolitalnego pojawiło się po raz pierwszy w polskim prawodawstwie kilka lat wcześniej za sprawą ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890, z późn. zm.), której jednak przepisy nigdy nie weszły w życie m.in. z uwagi na brak stosownych rozporządzeń wykonawczych.

Niezależnie od rodzaju przyjętych regulacji inicjujących powstawanie związków metropolitalnych, ogólnych czy też indywidualnych, wyróżnia je jeden wspólny charakter prawny nadający takim podmiotom status związków publicznoprawnych.

Związki publicznoprawne wykorzystują środki prawne przypisane państwu, oparte na przymusie bezpośrednim i sankcjach. Zdaniem Tadeusza Bigi: „związek publicznoprawny [...] jest to związek uposażony we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo ewentualnie przy czynnym jego udziale” (Bigo, 1990: 82). Związek publicznoprawny nie tylko wykonuje zadania publiczne, ale również stanowi ważny element w strukturze administracyjnej państwa. Wykorzystanie władztwa publicznego umożliwi mu działanie w sferze publicznej, na podstawie norm prawa administracyjnego (Pszczynski, 2021: 431).

Przyczyny tworzenia związków metropolitalnych

Problemy mieszkańców dużych miast i problemy mieszkańców sąsiadujących miejscowości generowane są przez wzajemne oddziaływania. Przyjęty w Polsce model ustroju samorządu terytorialnego nie kreuje dostatecznie skutecznych narzędzi w ich rozwiązywaniu. Podział administracyjny kraju, w tym instytucjonalne odzielenie miast na prawach powiatu od powiatów ziemskich, nie sprzyja integracji

i wspólnemu działaniu, dzieje się tak zwłaszcza na linii: duże miasta – sąsiadujące miejscowości.

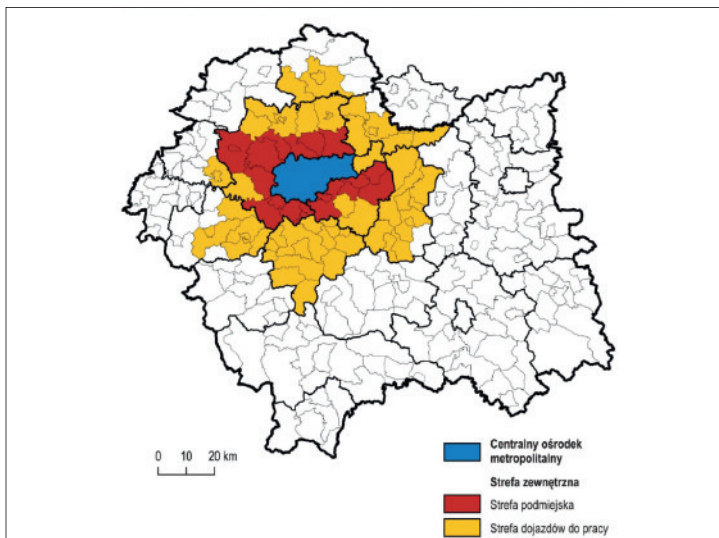
Samorządy miejskie różnorodnie próbują sobie radzić z tym problemem, część z nich inicjuje zmiany granic, poszerzając swój obszar, inne tworzą lokalne stowarzyszenia, korporacje samorządowe, nawiązując współpracę z okolicznymi gminami. Wszystkie te działania okazują się jednak niewystarczające. Korporacje samorządowe nie mają dostatecznych narzędzi do zarządzania wspólną przestrzenią, a poszerzające się miasta muszą w pierwszej kolejności zderzyć się z problemami niegdysiejszych przedmieść, ponieść koszty ich integracji w jeden organizm miejski.

Jest to problem wymierny, który w sposób realny dotyka samych mieszkańców. Mieszkańcy sąsiadujących z dużym miastem miejscowości nie rozumieją, dlaczego korzystając ze wspólnego systemu transportu zbiorowego, muszą płacić więcej za przejazd niż mieszkańcy dużego miasta, z drugiej strony mieszkańcy dużego miasta często uskarżają się na niekorzyści wynikające z faktu pełnienia przez ich miejscowość roli lokalnego centrum komunikacyjnego, usługowego (Gitler, 2023).

Problemy generują się wzajemnie i wzajemnie przenikają, ich rozwiązaniem jest tworzenie związków metropolitalnych, które dają możliwość generowania nowych skutecznych narzędzi prawnych.

Co ważne związki metropolitalne nie powinny być tworzone jako konkurencja dla istniejących już j.s.t., ale jako ich funkcjonalne uzupełnienie, tak jak przewidywał to w swoich założeniach senacki projekt ustawy o krakowskim związku metropolitalnym.

Charakterystyka krakowskiego obszaru metropolitalnego



Ryc. 1. Krakowski obszar metropolitalny na tle Województwa Małopolskiego

Źródło: A. Noworól, *Metropolia Kraków wprowadzenie do analizy jednego z obszarów problemowych w pracach nad aktualizacją Strategii Rozwoju Krakowa*. Pozyskano z <https://strategia.krakow.pl/zalacznik/399752>

Układ urbanistyczny aglomeracji krakowskiej już dawno rozrósł się poza granice administracyjne Krakowa, tworząc zespół jednostek osadniczych liczący około 1,3 mln. mieszkańców. Aglomeracja krakowska ma charakter wybitnie monocentryczny, jej główną cechą jest występowanie jednego obszaru centralnego o dominującej funkcji społeczno-gospodarczej i dużej koncentracji ludności oraz kilku pierścieni zewnętrznych, podporządkowanych centralnemu miastu, w skład których wchodzi najbliżej położone Krakowa satelickie miejscowości: Wieliczka, Skawina, Niepołomice, Zabierzów, Zielonki, Węgrzce oraz te znajdujące się bardziej peryferyjnie, powiązane z miastem centralnym funkcjonalnie, ale już nie urbanistycznie: Bochnia, Krzeszowice, Świątyni Górne, Słomniki, Myślenice (Szlubowska, 2018).

Co bardzo charakterystyczne, obszar zwartej zabudowy krakowskiej aglomeracji nie pokrywa się w pełni z granicami administracyjnymi samego miasta. Przyłączone do Krakowa w latach 80 ubiegłego wieku wsie (zwłaszcza te we wschodniej części Nowej Huty) zachowały do dziś swoją odrębność, swój własny układ przestrzenny. Proces suburbanizacji tak charakterystyczny dla polskich miast w krakowskiej aglomeracji najsilniej przebiega wzdłuż głównych arterii komunikacyjnych na osi północ-południe, w zdecydowanie mniejszym stopniu zachodzi w kierunku wschodnim (Harańczyk, 2015: 89).

Szczegółowa analiza tego zjawiska pokazuje nieadekwatność odgórnych, administracyjnych procesów powiększania obszaru miasta, które nijak mają się do rozwoju jego układu urbanistycznego. Podobne działania podejmowane w ciągu ostatnich lat w stosunku do mniejszych miast wojewódzkich: Opola czy też Rzeszowa również były dokonywane w sprzeczności z procesem rozwoju ich układów osadniczych. Tworzenie związków metropolitalnych stanowi zatem alternatywę wobec odgórnego administracyjnego powiększania obszarów miast, jest też bardziej akceptowalne społecznie, gdyż nie skutkuje likwidacją już istniejących wspólnot samorządowych, ale nadaje im nowe ramy prawne (Rajchel, 2018).

Założenia funkcjonalno-prawne senackiego projektu Ustawy

Przyjęty przez Senat RP projekt ustawy tworzył nowe ramy prawno-ustrojowych dla współpracy Krakowa i jego satelickich miejscowości, współdziałających do tej pory w ramach stowarzyszenia Metropolia Krakowska. Stowarzyszenie to tworzy 15 sąsiadujących z sobą gmin: Kraków, Biskupice, Czernichów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Kocmyrzów-Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątyni Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów i Zielonki. Samorządy współdziałając w tej formule od ponad 9 lat, efektywnie realizują projekty w ramach Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) opartych na funduszach europejskich (Metropolia, 2023).

W trakcie prac nad uUstawą pojawiły się obawy, że nowa regulacja prawna utrudni te działania, jednak inicjatorzy jej uchwalenia zapewniali, że skutek będzie wręcz odwrotny, a nowe rozwiązania będą uzupełnieniem tego, co już dobrze funkcjonuje (Bochenek, 2023).

Z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości w działalności stowarzyszenia w rozdziałach 2 i 9 projektu ustawy wprowadzono normy regulujące tryb

utworzenia związku metropolitalnego, ustalania jego obszaru i granic oraz przepisy, na podstawie których następować miała zmiana obszaru tworzonego związku. Istotą przyjętego w projekcie rozwiązania było stworzenie ustawowej podstawy prawnej do przekształcenia stowarzyszenia Metropolia Krakowska w Krakowski Związek Metropolitalny na podstawie uchwały rad gmin będących jego członkami (Uchwała, 2023: art. 63).

Utworzenie związku metropolitalnego jako kontynuatora prac i zadań stowarzyszenia Metropolia Krakowska podkreśla ważną i pozytywną rolę tej formy współpracy miasta Krakowa z sąsiadującymi gminami, która powinna być kontynuowana w formule o wiele bardziej stabilnej organizacyjnie i finansowo, na podstawie nowej struktury prawno-organizacyjnej. Przekształcenie stowarzyszenia w Związek Metropolitalny pozwoliłoby również na oszczędzenie czasu oraz środków finansowych potrzebnych na tworzenie odrębnych struktur organizacyjnych.

Gminy zrzeszone w stowarzyszeniu Metropolia Krakowska przyjęły w grudniu 2021 r. pionierską w skali kraju strategię rozwoju ponadlokalnego pn. „Strategia Metropolia Krakowska 2030” określającą siedem dziedzin współpracy metropolitalnej dla obszaru gmin tworzących Metropolię Krakowską:

inteligentne zarządzanie, oparte na partnerstwie i zaangażowanej kadrze,

- sprzyjanie środowisku, zorientowane na neutralność klimatyczną, zapewniającą wysoką jakość życia,
- sprzyjanie aktywnej, ekologicznej i efektywnej mobilności,
- innowacyjność i konkurencyjność, kreujące trwałe relacje w sieci przodujących ośrodków gospodarczych Europy,
- inspiracje, czerpiące z różnorodności i lokalnych potencjałów, bazujące na sieciach współpracy,
- sprzyjanie skutecznej, włączającej edukacji, opartej na twórczych relacjach,
- zapewnienie mieszkańcom nowoczesnych i dostępnych usług społecznych (Strategia, 2023).

Powstanie związku metropolitalnego stworzyłoby stabilne ramy formalne i finansowe pozwalające na realizację metropolitalnych aspiracji Krakowa i sąsiadujących z tym miastem miejscowości.

Przyjęty przez Senat RP projekt ustawy określił zadania związku metropolitalnego w obszarach odpowiadających tym wskazanym w ramach Strategii Metropolii Krakowskiej 2030. Do zadań publicznych o charakterze obowiązkowym należeć miały te wskazane w strategii rozwoju ponadlokalnego w zakresie:

- rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przyjęcia i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego,
- monitorowania procesów urbanistycznych, środowiskowych, demograficznych i gospodarczych,
- kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego, w tym formułowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, ustaleń i rekomendacji w zakresie tej polityki oraz koordynowania polityki przestrzennej gmin tworzących związek metropolitalny, a także uzgadniania rozstrzygnięć planistycznych dla miejsc o strategicznym znaczeniu dla rozwoju przestrzennego obszaru związku metropolitalnego,

- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym sporządzania i uchwalania planów zrównoważonej mobilności miejskiej.

Ponadto po podjęciu uchwały przez organ stanowiący – zgromadzenie związku – związek metropolitalny mógłby wykonywać inne zadania publiczne należące do zakresu zadań własnych tworzących go gmin. Projekt ustawy przewidywał również możliwość realizacji zadań publicznych należących do właściwości innych j.s.t.: gmin, powiatów, województw, lub powierzenie przez związek wykonywania własnych zadań publicznych tworzącym go gminom (Uchwała, 2023: art. 21).

O ustroju związku metropolitalnego stanowić miał jego statut. Projekt statutu oraz projekt jego zmian podlegać miał zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Postanowienia ustawy przewidywały wprowadzenie eksperckiego, jednoosobowego modelu organu wykonawczego. Monokratyczny charakter organu wykonawczego umożliwiłyby precyzyjne określanie zadań, celów i oczekiwań wobec osoby piastującej stanowisko dyrektora wykonawczego związku. Jednoosobowy organ wykonawczy byłby odpowiedzialny zarówno za wypracowanie rozwiązań akceptowalnych przez większość gmin tworzących związek, jak i za ich wdrożenie (Uchwała, 2023: art. 18).

Rolę organu uchwałodawczo-kontrolnego przepisy omawianego projektu ustawy powierzały zgromadzeniu, w skład którego mieli wchodzić delegaci po jednym z każdej gminy: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub osoby przez nich upoważnione (Uchwała, 2023: art. 21). Do zadań zgromadzenia należeć miało:

- uchwalanie strategii rozwoju ponadlokalnego,
- uchwalanie statutu związku metropolitalnego oraz jego zmiany,
- uchwalanie budżetu związku metropolitalnego,
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego,
- powoływanie i odwołanie dyrektora oraz ustalanie jego wynagrodzenia,
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dyrektorowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego przekraczających zwykły zarząd mieniem,
- przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- uchwalanie planów adaptacji do zmian klimatu dla obszaru związku metropolitalnego,
- uchwalanie planu zrównoważonej mobilności miejskiej,
- uchwalanie programów rozwojowych i gospodarczych,
- wykonywanie określonych w statucie związku uprawnień koordynacyjnych,
- podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego oraz wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku,
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań publicznych na podstawie porozumienia,

- podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw (Uchwała, 2023: art. 23).

Decyzje zgromadzenia miały zapadać podwójną większością głosów. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów miał zostać spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały zagłosowałaby większość ustawowego składu zgromadzenia reprezentująca gminy posiadające łącznie większość ludności zamieszkałej na obszarze związku (Uchwała, 2023: art. 25).

Obsługę umożliwiającą realizację zadań przez dyrektora zapewnić miał urząd metropolitalny, do którego zastosowanie byłyby odpowiednio przepisy dotyczące urzędu marszałkowskiego (Uchwała, 2023: art. 34).

Związek metropolitalny jako odrębny podmiot prawa posiadający osobowość prawną, wykonujący zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność miał być również uprawniony do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie uchwały budżetowej. Przekazywanie związkowi, w drodze ustawy, nowych zadań wymagać miało zapewnienia środków finansowych koniecznych do ich realizacji w postaci zwiększenia jego dochodów. Mieniem związku metropolitalnego byłyby własność i inne prawa majątkowe przez niego nabyte.

Wszystkie gminy, które dołączyłyby do Metropolii Krakowskiej, co roku przekazywałyby określoną przez zgromadzenie związku składkę opartą na wysokości udziału własnego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dodatkowo związek, na mocy ustawy, posiadałby 10 proc. udziału w tym podatku. Według informacji przekazanych przez senatora Bogdana Klicha – samorządy za pośrednictwem Krakowskiego Związku Metropolitalnego dysponowałyby dodatkowymi dochodami na poziomie 368 mln zł rocznie (Salamon, 2023).

Zastosowanie 10 proc. udziału w dochodach z podatku od osób fizycznych zamiast jak w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii udziału 5 proc. podyktowane było zmianami w strukturze dochodowej podatku PIT, w konsekwencji których zmniejszył się udział j.s.t. we wpływach z tego podatku (Uchwała, 2023: s. 12).

Projekt ustawy ponadto określał pozostałe źródła dochodu związku, do których zaliczono:

- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego,
- dochody z majątku związku metropolitalnego,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje z budżetów j.s.t.;
- inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów (Uchwała, 2023: art. 50).

Wnioski

Przyjęty przez Senat RP projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym zawierał rozwiązania legislacyjne nieznane do tej pory polskiemu systemowi prawnemu. Szczególnie pozytywnie należy ocenić konstrukcję prawną pozwalającą na przekształcenie obecnie funkcjonującego stowarzyszenia Metropolia Krakowska w związek publicznoprawny. Przyjęte rozwiązanie zapewnić miało możliwość kontynuowania w nowej formule prawnej rozpoczętych już działań i programów, na co wskazywał również przyjęty w projekcie ustawy katalog zadań obowiązkowych związku, pochodnych w stosunku do obszarów współpracy metropolitalnej ujętych w Strategii Metropolii Krakowskiej 2030 opracowanej przez stowarzyszenie.

Podobny nowatorski charakter rozwiązań nadano normom określającym ustrój organów związku metropolitalnego. Wprowadzenie jednoosobowego, monokratycznego organu wykonawczego w postaci dyrektora związku silnie powiązanego z samorządem miasta Krakowa w założeniu było nacechowane chęcią uniknięcia konfliktów wewnątrz samego związku oraz zapewnić miało sprawne zarządzanie jego strukturami i aparatem.

Sposób podejmowania decyzji przez organ uchwałodawczy – zgromadzenie delegatów związku – kwalifikowaną większością głosów miał z kolei zapewnić ochronę przyjmowanych decyzji przed partykularyzmem poszczególnych jego członków. Z drugiej strony wprowadzenie wymogu podwójnej większości głosów gwarantować miało szczególną pozycję Krakowowi – stolicy metropolii, bez zgody którego zgromadzenie nie byłoby w stanie przyjąć konkretnych rozstrzygnięć.

Do wyłącznych właściwości zgromadzenia pozostawiono bardzo szeroki katalog spraw obejmujących m.in.: przyjmowanie strategicznych z punktu widzenia związku uchwał, w tym uchwalanie strategii rozwoju ponadlokalnego, statutu związku metropolitalnego oraz jego zmian, uchwalanie budżetu związku metropolitalnego i sprawozdania z jego wykonania, powoływanie i odwołanie dyrektora wykonawczego oraz ustalanie jego wynagrodzenia, a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego. Takie rozwiązanie ograniczyło rolę organu wykonawczego – dyrektora związku do bieżącego zarządzania i wykonywania zadań powierzonych mu w drodze uchwał przez organ wykonawczy.

System finansowania zadań tworzonego związku metropolitalnego oparto w większym stopniu niż w przypadku funkcjonującej obecnie Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej na dochodach zewnętrznych, w tym na dodatkowym udziale, jaki miał otrzymać Krakowski Związek Metropolitalny w podatku od osób fizycznych wynoszącym nie 5, ale 10 proc.

Należy w tym miejscu podnieść, że największe straty w przychodach z podatku od osób fizycznych, przy jednoczesnych niskich rekompensatach dotyczą miast na prawach powiatu stolic województw, które są obciążone oddziaływaniem całego regionu. Rekompensaty dla miast na prawach powiatu są nieproporcjonalne w stosunku do rekompensat gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich stąd proponowane w senackim projekcie ustawy rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione.

Składki samorządów będących członkami związku, mające swoje źródło w ich dochodach własnych, miały mieć jedynie charakter uzupełniający w stosunku do dochodów własnych samego związku.

Reasumując, przyjęty przez Senat RP projekt uUstawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym jest przykładem indywidualnie przygotowywanej normy prawnej do zarządzania konkretnym obszarem metropolitalnym. Charakter rozwiązań przyjętych w projekcie dobrze koresponduje ze specyfiką krakowskiego obszaru metropolitalnego, metropolii o charakterze wybitnie monocentrycznym z bardzo silnym ośrodkiem centralnym w postaci miasta Krakowa, oraz uwzględnia kilkuletnie doświadczenia tego miasta i gmin ościennych w zarządzaniu wspólnymi zadaniami w ramach stowarzyszenia Metropolia Krakowska.

Literatura

- Bigo, T. (1990). *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Bochenek, W. (2023, 27 października). Co dalej z Metropolią Krakowską? *Architektura i biznes*. Pozyskano z <https://www.architekturaibiznes.pl/co-dalej-z-metropolia-krakowska,28232.html>
- Gitler, M. (2023, 27 października). Miało być taniej. Bilet metropolitalny to ukryta podwyżka dla krakowian. *Głos 24 Małopolski Portal Informacyjny*. Pozyskano z <https://glos24.pl/mialo-byc-taniej-bilet-metropolitalny-to>
- Harańczyk, A. (2015). Proces suburbanizacji w krakowskim obszarze funkcjonalnym, W: J. Słodczyk (red.), *Studia Miejskie*, 18. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 85–102.
- Jaworska-Dębska, B. (1992). Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast. *Samorząd Terytorialny*, 12, 22–31.
- Lackowska, M. (2009). Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna? *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–17.
- Metropolia Krakowska łączy w przemyślanym działaniu. (2023, 27 października). Stowarzyszenie Metropolia Krakowska. Pozyskano z <https://metropolia.krakowska.pl/metropolia/o-metropolii>
- Moll, T. (2017). Ustawa o związkach metropolitalnych – rozwiązanie słuszne czy kompromisowe? *Przegląd Prawa Publicznego*, 7–8.
- Noworól, A. Metropolia Kraków wprowadzenie do analizy jednego z obszarów problemowych w pracach nad aktualizacją Strategii Rozwoju Krakowa. Pozyskano z <https://strategia.krakow.pl/zalacznik/399752>
- Piekoszewska, P. (2023, 29 października). Senat przyjął projekt ustawy metropolitalnej Krakowa. *Miejska Prezentacja Internetowa Kraków.pl*. Pozyskano z https://www.krakow.pl/aktualnosci/273536,29,komunikat,senat_przyjal_projekt_ustawy_metropolitalnej_krakowa.html, dostęp: 29.10.2023
- Pszczyński, M. (2021). Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego, W: J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCXXXIII*, 4058. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 429–440. DOI: 10.19195/0524–4544.333.28
- Rajchel, D. (2018). Zmiana granic administracyjnych miasta metodą pokonania bariery przestrzennej na przykładzie Opola i Rzeszowa, W: S. Sitek (red.), *Stare i nowe problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej*, 8. Sosnowiec: Polskie

Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki, Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi, 85–102.

Salamon, P. (2023, 27 października). Senat mówi „tak” Krakowskiej Metropolii. „Kra-kusi to nie potulne baranki”. *LoveKraków.pl*. Pozyskano z https://lovekrakow.pl/aktualnosci/senat-mowi-tak-krakowskiej-metropolii-krakusi-to-nie-potulne-baranki_51922.html

Strategia Metropolia Krakowska 2030. (2023, 27 października). *Stowarzyszenie Metropolia Krakowska*. Pozyskano z <https://metropoliakrakowska.pl/metropolia/publikacje/strategia-metropolia-krakowska-2030>

Szlubowska, A. (2018). *Krakowski Obszar Metropolitalny w latach 2014–2018*. Kraków: Urząd Statystyczny w Krakowie.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 14.07.2023 w sprawie wniesienia do Sejmu projektu Ustawy o krakowskim związku metropolitalnym.

Ustawa z 09.03.2017 o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2022, poz. 2578, t. j.).

Ustawa z 09.10.2015 o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015, poz. 1890, z późn. zm.).

Dominik Jaśkowiec – politolog, adiunkt w Instytucie Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, radny Krakowa, współtwórca krakowskiego budżetu obywatelskiego, reformy Dzielnic, nowego Statutu Krakowa, inicjator projektowania partycypacyjnego, pomysłodawca innowacyjnych lokalnych programów działania krakowskiego samorządu. Działa na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w zarządzaniu miastem. Autor publikacji i artykułów naukowych poświęconych partycypacji obywatelskiej i samorządowi terytorialnemu, współtwórca przyjętego przez Senat RP projektu Ustawy o krakowskim związku metropolitalnym. Autor ponad stu przyjętych przez Radę Miasta Krakowa aktów prawa miejscowego.

ORCID 0000-0002-3492-2439

e-mail: dominik.jaskowiec@up.krakow.pl

