

Mariusz Bidziński¹

Modele ustrojowe stolicy Polski i wybranych państw Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: konstytucja, stolica, metropolia, ustrój

Keywords: constitution, capital, metropolis, system

Streszczenie

Regulacje dotyczące pozycji, statusu oraz modelu funkcjonowania stolic w państwach europejskich nie zostały zunifikowane. Tak Polska, jak i inne kraje Unii Europejskiej korzystają z własnych, autonomicznych rozwiązań. Faktem jest, że w tym obszarze występuje sporo podobieństw, niemniej jednak nie mają one uwarunkowań formalnoprawnych, rozporządzeniowych czy dyrektywalnych. Liczne podobieństwa mają swoje korzenie historyczne lub geopolityczne. Szereg regulacji związanych jest też z dbałością o stabilność rozwiązań prawnych, stałość organizacyjną państwa oraz organów i instytucji międzynarodowych. Przeprowadzona analiza pozwala jednak wyodrębnić trzy główne modele organizacyjne, które mają pewne zalety, ale także i negatywne aspekty zarządczo – organizacyjne.

Abstract

System Models of the Capital of Poland and Selected European Union Countries

Regulations concerning the position, status and model of functioning of capitals in European countries have not been unified. Both Poland and other European Union countries

¹ ORCID ID: 0000-0002-3646-8997, doktor habilitowany, SWPS Uniwersytet Humanistycznospoleczny. E-mail: mariusz@bidzinski.pl.

use their own, autonomous solutions. It is a fact that there are a lot of similarities in this area, but nevertheless they do not have formal, legal, regulatory or directive conditions. The many similarities have historical or geopolitical roots. A number of regulations are also related to the care for the stability of legal solutions, the organizational stability of the state and international bodies and institutions. The conducted analysis allows, however, to distinguish three main organizational models, which have certain advantages, but also negative management and organizational aspects.

✱

I.

Postanowienia dotyczące ustroju miast stołecznych w państwach Unii Europejskiej uregulowana została w sensie formalnoprawnym w sposób zróżnicowany. Wśród 26 państw członkowskich Unii Europejskiej jedynie w 15 konstytucjach znajduje się wprost wskazanie miasta, któremu ustawodawca nadaje oficjalny status stołeczny. W praktyce odpowiednich odniesień brakuje np. w konstytucji Malty, Łotwy, Szwecji czy te Francji. Analiza obowiązujących ustaw zasadniczych pozwala wskazać, że rolę stolic utożsamia się niejednokrotnie z siedzibą konstytucyjnych organów władzy. Dla przykładu jedynie można wskazać, że w konstytucjach Belgii czy Luksemburgu przyjęto, że stolice tych państw będą również miejscem siedziby rządu. Powyższe syntetyczne konstatacje prowadzą do wniosku, że uregulowania dotyczące bezpośredniego wskazania nazwy stolicy państwa w konstytucji mają lub mogą mieć istotne znaczenie w wielu aspektach formalnoprawnych.

W polskiej ustawie zasadniczej norma dotycząca stolicy znajduje się w rozdziale pierwszym – w art. 29, co implikuje brak możliwości szybkiej zmiany miejsca czy też nazwy stolicy². Pełnione przez Warszawę funkcje stołeczne muszą być odczytywane w kontekście innych norm konstytucyjnych. I tak w myśl art. 15 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 16 Konstytucji RP podstawę

² L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 65–81; A. Szymczak, *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 7–17.

pozycji i ustroju stolicy stanowią więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe³. Odmiennie uregulowania odnaleźć możemy w Belgii. W myśl art. 194 konstytucji Belgii, Bruksela pełni nie tylko funkcję stolicy, ale również rolę siedziby Rządu Federalnego. Z drugiej strony w konstytucji Estonii, Finlandii, czy też Francji kwestie te zostały zupełnie pominięte.

W państwach Unii Europejskiej obowiązuje monistyczna koncepcja miasta stołecznego, co należy odczytywać w ten sposób, iż status stolicy przyznany jest wyłącznie jednemu miastu. Inne miasta, bez względu na pełnione funkcje oraz występujące organy i instytucje, nie mają dodatkowych uprawnień oraz odmiennego statusu. Dla jasności, w systemach konstytucyjnych państw pozaeuropejskich spotkać możemy dualizm miast stołecznych.

II.

Stolice państw europejskich, z racji ich charakteru, pełnionych funkcji oraz dużego obszaru terytorialnego generują liczne problemy w procesie administrowania. Stąd jednym z głównych elementów istotnych na początkowym etapie jest wybór odpowiedniego modelu zarządzania. Ten zaś jest wprost zależny od kilku przesłanek. Po pierwsze od określenia struktury determinującej jednolity albo złożony system zarządzania, kompetencji i rozdziału uprawnień, czy też sposobu i trybu tworzenia organów. W zależności od przyjętych rozwiązań spotkać się można w ramach ustrojów stolic europejskich z trzema modelami ustrojowymi: 1) konfederacyjnym, 2) federacyjnym oraz 3) scentralizowanym.

Pierwszy z modeli oparty jest na założeniu, iż w ramach jednostki samorządowej występują podmioty o takiej samej pozycji hierarchicznej – zrównoważone, by nie powiedzieć tożsame⁴, powoływane na określony czas lub do zrealizowania konkretnych celów. Cechą konfederacji jest przekazywanie części uprawnień na rzecz wspólnie powoływanych organów, co ozna-

³ P. Tuleja, *Komentarz do art. 16, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 75–77; G. Giejlaszewska, *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 80–97.

⁴ D. Szymańska, *Urbanizacja na świecie*, Warszawa 2007, s. 37 i n.

cza, że konfederacyjny ustrój stolicy polega na współistnieniu gmin, krajów związkowych czy kantonów. W zakresie funkcjonowania mamy więc do czynienia z dwoma obszarami funkcjonowania tego typu jednostek – zadaniami i kompetencjami własnymi (decyzje lub akty prawa miejscowego) oraz tymi, które wymagają ustalenia z jednostką centralną. W Polsce takie rozwiązanie miało miejsce w ustawie z 1990 r. (związek dzielnic-gmin)⁵. Pomimo wielu zalet, w literaturze podkreśla się także spore wady rozwiązania konfederacyjnego. Jednym z głównych elementów negatywnych jest to, że każdy z członków związku może zażądać określonego działania wszystkich pozostałych, własne koncepcje rozwojowe, jakkolwiek w zakresie zunifikowanymi nie powinien podejmować działań w opozycji do pozostałych uczestników.

Nieco odmiennym rozwiązaniem strukturalnym jest ustrój o charakterze federacyjnym, a więc funkcjonujący w oparciu podmiot utworzony w drodze połączenia kilku czy też kilkunastu jednostek⁶. W odniesieniu do m.st. Warszawy system federacyjny wprowadzony został ustawą z 1994 r. W myśl obowiązujących niegdyś rozwiązań utworzony został związek komunalny jedenastu gmin warszawskich. Charakterystycznym elementem tego modelu jest rozdział kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki oraz autonomiczne uprawnienia właściwe wyłącznie dla organów federacyjnych. System federacyjny zdecydowanie wskazuje na znacznie lepszą możliwość realizacji przesłanki samorządności. Niemniej jednak wadą tego rozwiązania jest niezwykle skomplikowany system organów. Realizacja zadań odbywa się na trzech poziomach: 1) zadania realizowane są przez radę gminy 2) zadania realizowane przez zarząd gminy; 3) zadania podejmowane przez gminne jednostki pomocnicze jak np. dzielnice czy też osiedla. Efektem tak szerokiej struktury jest rozmycie kompetencyjne, rozmycie decyzyjności, brak precyzyjnego określenia podmiotów odpowiedzialnych za podejmowane działania⁷. Znaczenie tej wady podniesione zostało nawet w orzecznictwie Trybuna-

⁵ J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 259.

⁶ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 122; K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 282–285.

⁷ S. Faliński, *Warszawskie warianty, zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Siedlce 2013, s. 32.

łu Konstytucyjnego. W wyroku z 24 marca 1998 r. wskazano, że „łączenie dwóch kierowniczych stanowisk w osobie Prezydenta Miasta może też ograniczać możliwości zajmowania się przez niego sprawami gminy Warszawa-Centrum i utrudniać dbałość o interes tej gminy w konfrontacji z interesami całego miasta [...] przyjęte w ustawie warszawskiej nie tworzy arbitralnego, nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego zróżnicowania w sytuacji prawnej gminy Warszawa-Centrum i sytuacji prawnej pozostałych gmin”⁸.

Ostatnim z występujących w systemach europejskich modelem jest tzw. model scentralizowany, to jest model oparty na założeniu podwójnej jednolitości. W tym rozwiązaniu mamy do czynienia przede wszystkim z traktowaniem stolicy jako całości pod względem terytorialnym, bez wyodrębnionych i samodzielnych jednostek administracyjnych o autonomicznych kompetencjach. W sytuacji ewentualnego powielenia zakresów kompetencyjnych, ustawodawca przyjmuje domniemanie na rzecz organu centralnego. Pod względem strukturalnym, hierarchicznym, zarządczym, ale również efektywność działania poszczególnych organów i jednostek pomocniczych zdecydowanie najlepszym jest model scentralizowany. W Polsce taki ustrój stolicy obowiązuje od 2002 r., gdzie stolicy nadany został status miasta, gminy na prawach powiatu pozwala⁹. Co więcej, ten model analiza korzyści i kosztów wskazuje bezsprzecznie, że model ten jest najkorzystniejszy pod względem strukturalnym, gdyż mamy tu do czynienia w zasadzie z jednym podmiotem prawnym, któremu normy prawa przyznają osobowość prawną i wyposażają narzędzia niezbędne do prawidłowego realizowania zadań¹⁰.

Dla uniknięcia ewentualnych wątpliwości należy podkreślić, że ustawa zasadnicza nie narzuca konkretnego modelu strukturalnego miasta stołecznego. Określenie i zaprojektowanie szczegółowych rozwiązań pozostawione zostało w całości ustawodawcy zwykłemu. Pozwala to zdecydowanie na elastyczne dostosowywanie rozwiązań systemowych do zmieniających się okoliczności,

⁸ Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; zob. B. Zawadzka, *Niespójności i sprzeczności w ustawodawstwie samorządowym*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 2, s. 59–60.

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 24 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1855/08, LEX nr 597410; wyrok NSA w Warszawie z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 127/08, LEX nr 470940.

¹⁰ Zob. S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013, s. 54.

bieżące modyfikacje w zakresie miejscowej właściwości organów i urzędów, czy też w miarę płynną zmianę kompetencji i obowiązków jednostek administracyjnych oraz możliwość szybkiego tworzenia dodatkowych organów lub urzędów. Co ciekawe, zagadnienie to podniesione zostało w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., w którego uzasadnieniu wskazano, że z Konstytucji RP „nie wynika konkretny model struktury miasta zakładający utrzymanie dotychczasowego lub jakiegokolwiek innego podziału na gminy lub inne jednostki organizacyjne”¹¹.

Literatura

- Faliński S., *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013.
- Faliński S., *Warszawskie warianty, zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Siedlce 2013.
- Giejąłszewska G., *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
- Szymańska D., *Urbanizacja na świecie*, Warszawa 2007.
- Szymczak A., *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007.
- Zawadzka B., *Niespójności i sprzeczności w ustawodawstwie samorządowym*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 2.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

¹¹ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02 (Dz.U. Nr 28, poz. 333 i 334).