Michał Zieliński¹

Konstytucyjnoprawne aspekty deglomeracji

Słowa kluczowe: deglomeracja, decentralizacja, stolica

Keywords: deglomeration, decentralization, capital city

Streszczenie

Artykuł przedstawia deglomerację, rozumianą jako przenoszenie siedzib centralnych organów państwa ze stolicy do innych ośrodków, a także przeanalizowanie konstytucyjnoprawnych możliwości jej uskutecznienia. Jako wprowadzenie i naświetlenie ukazuje problemy definicyjne, realizowanie jej założeń we współczesnych państwach, w tym i stan zaawansowania w RP, jak również wady i zalety tego procesu. Deglomeracja to wciąż jeszcze w Polsce instytucja mało znana, i w stopniu niewielkim doczekała się poruszenia przez doktrynę. Z tego względu artykuł wprowadza w temat konstytucyjnoprawnych jej aspektów, w szczególności relacji do takich norm ustawy zasadniczej jak zasady: unitarności i decentralizacji władzy publicznej, a także ustanawiającej stolicę państwa. Odpowiada też na pytanie, czy niezbędna jest zmiana stanu konstytucyjnoprawnego aby deglomeracja mogła wejść na dalszy poziom, jakim jest przeniesienie siedziby najistotniejszych z punktu widzenia funkcjonowania państwa organów poza stolicę. Wnioskiem jest, iż obecne uregulowania konstytucyjnoprawne nie zabraniają postępow deglomeracji, jednakże konieczne są zmiany prawne w zakresie wymogów stawianych poszczególnym miastom, do których miano by przenosić siedziby organów centralnych.

¹ ORCID ID: 0000-0003-0046-6807, doktor, Katedra Prawa Cywilnego, Postępowania Cywilnego oraz Komparatystyki Prawa Prywatnego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski. E-mail: m.h.zielinski@gmail.com.

Abstract**Basis of Constitutional Aspects of Deglomeration**

The main goal of the author is to present the deglomeration, seen as a process of transferring seats of central state organs from the capital to other cities, as well as analysing constitutional possibilities of its implementing. As an introduction and explanation of the topic definition problems are presented, along with implementing the deglomeration's ideas in modern states, including contemporary Republic of Poland, and the pros and cons of the process. Deglomeration still is not a well-known and well-described by the constitutional law doctrine institution. Thus, the article is to be an introduction to the constitutional aspects of deglomeration, especially its relation to such rules as the unitarity, decentralization of power and the norm recognizing Warsaw as the state capital. Finally, the author's goal is to answer the question: is amending the constitution necessary to go a step further with deglomeration process, which means transferring the most important organs' seats from the capital elsewhere. In conclusion, although the Constitution itself does not prevent from deglomeration's progress, certain law changes have to be made in order to establish criteria for cities in which the beforementioned organs would be placed.

W ciągu ostatnich lat pewną popularność w dyskursie publicznym zyskuje postulat przeniesienia miejsca funkcjonowania części centralnych instytucji państwa poza Warszawę, stolicę, do innych miast². Znalazło to odzwierciedlenie w programach części komitetów wyborczych, ubiegających się o mandaty parlamentarne w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2015 r.³ Proces takiego transferowania nazywany jest mianem deglomeracji. Nie należy owego

² Głosy tego typu pojawiają się autorstwa polityków obu cieszących się największymi obecnie poparciem i reprezentacją parlamentarną partii politycznych, zob. np. <https://www.tvn24.pl/wideo/gdzie-powinna-sie-miescic-siedziba-tk-karczewski-wskazuje-na-radom,1491652.html> (30.11.2017), a także <http://www.radiopik.pl/5,37089,po-stawia-na-rozwoj-mniejszych-miast-min-rewital&s=56&si=56&sp=56> (11.12.2017).

³ Szerzej: M. Krzywda, *Deglomeracja – zjawisko potrzebne Polsce czy tylko kolejny wymysł utrudniający życie?*, https://krakow.koliber.org/files/maciej_krzywda_deglomeracja.pdf, s. 6 (30.01.2018).

dążenia wszakże utożsamiać z przeniesieniem stolicy do innej miejscowości, już funkcjonującej, czy też nowo w tym celu budowanej, ani wręcz zniesienia instytucji stolicy państwa w ogóle – takie postulaty w nim się nie pojawiają⁴. Niekiedy pojęcie to bywa uzupełniane o aspekt negatywny i prewencyjny, postuluje się bowiem zapobieganie rozmieszczaniu nowo tworzonych instytucji publicznych w stolicy⁵.

Powyższe słowo jest w języku polskim zastanym; mało tego, bywa w nim postrzegane w sposób znacząco odmienny. Co więcej, widać tu zróżnicowanie nie tylko wewnątrz doktryny prawa konstytucyjnego, czy nawet administracyjnego, ale idzie ono w poprzek nauk. Na przykład w urbanistyce definiowane jest ono jako „proces hamujący wzrost zagęszczenia ludności, przez rozszerzanie się terenów przeznaczonych na budownictwo (zwłaszcza jednorodzinne) daleko poza centra miast”⁶, i podobnie też było to rozumiane w publikacjach naukowych, dotyczących szczególnie Warszawy i jej okolic, powstałych zwłaszcza w latach 60. Jest to termin używany również w statystyce matematycznej⁷. Są to ujęcia zasadniczo nie łączące się z przedmiotem niniejszego opracowania (choć implementacja założeń prawnego ujęcia deglomeracji może doprowadzić do zahamowania zagęszczania miast), a przez to nie będą interesujące. Tym niemniej dla porządku należy je odnotować, ponieważ pozwala to uwrażliwić na zagrożenie zamieszczeniem terminologicznym. Poza tym, odwoływano się w tym zakresie już także do innych pojęć, takich jak chociażby delokalizacja⁸, czy nawet dekoncentracja funkcji⁹. Zdarza się nawet i utożsamianie deglomeracji z dekoncentracją w ogóle¹⁰. Należy to uznać

⁴ Choć tego typu wydarzenia miały miejsce w odniesieniu do niektórych państw, np. w dawniejszej historii USA (miasto Waszyngton), Brazylii, czy w nowszej – Kazachstanu.

⁵ M. Krzywda, op.cit., s. 1.

⁶ <https://sjp.pl/degglomeracja> (30.11.2017).

⁷ Por. np. K. Migdał-Majdan, K. Najman, *Hierarchiczne deglomeracyjne sieci SOM w analizie skupień*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 426, Wrocław 2016, s. 130–138.

⁸ Por. np. R. Gawłowski, *Znaczenie delokalizacji instytucji publicznych w kraju*, http://m.wsb.pl/sites/wsb.pl.bydgoszcz/files/default_images/g09-2015-k12-13-2.pdf (30.11.2017).

⁹ Chaos przestrzenny kosztuje nas kilkadziesiąt miliardów rocznie – wywiad z P. Śleszyńskim, <http://jagiellonski24.pl/2017/11/29/chaos-przestrzenny-kosztuje-nas-kilkadziesiat-miliardow-rocznie-rozmowa> (11.12.2017).

¹⁰ Tak <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/829884,urzedz-centralne-powinny-byc-pozza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html> (11.12.2017).

za niepożądane, a wręcz wprowadzające w błąd ze względu na to, że już istnieje w teorii administracji pojęcie o tej nazwie, odnoszącego się do rozdzielania szczegółowych obowiązków w ramach organu, nie zaś przenoszenia geograficznego miejsca wykonywania obowiązków. Na podobnej zasadzie nie można mylić deglomeracji z decentralizacją, rozumianą w prawie ustrojowym jako przenoszenie kompetencji z poziomu centralnego (rządowego) na samorządowy, w jednostkach podziału terytorialnego państwa, gdzie władze wybierają umocowani do tego członkowie wspólnoty lokalnej. W tej sytuacji bowiem nie chodzi o wykonywane funkcje, ale o organy władzy publicznej, a konkretnie miejsce, w którym wykonywać mają swoje kompetencje¹¹.

Jakkolwiek w Polsce deglomeracja postępuje powoli i jego efekty są niewielkie, na świecie znaleźć można przykłady, w których jest na etapie zaawansowanym, a jej efekty ustrojowe są widoczne. Są wśród współczesnych liberalnych demokracji państwa, w których najwyższe nawet w strukturze instytucje mieszczą się w różnych miastach. Na przykład w Niemczech siedziba izby niższej parlamentu (*Bundestag*), jak również rządu, mieści się w Berlinie, który jest stolicą nie tylko w powszechnym rozumieniu, ale również w myśl art. 22 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Z kolei już izba wyższa (*Bundesrat*) ma siedzibę w stolicy RFN sprzed zjednoczenia, Bonn, a Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) – w Karlsruhe, w kraju związkowym Badenia-Wirtembergia. Nawet ministerstwa rozdzielone są między poszczególne miasta¹². Z kolei w Republice Południowej Afryki, siedzibą parlamentu jest Kapsztad (dawna stolica kolonii brytyjskiej), władzy ustawodawczej – Pretoria (stolica dawnego Związku Południowej Afryki), natomiast sądowniczej – Bloemfontein (dawna stolica Wolnego Państwa Oranii). Oprócz tego istnieje szereg innych państw, położonych na różnych kontynentach i mających odmienną historię, w których w stosunku do najwyższych władz nastąpiło ich

¹¹ Na którym to stanowisku stoi również Trybunał Konstytucyjny, zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

¹² Zob. K. Trammer, *Deglomeracja, czyli władza zrównoważona*, <https://nowyobywatel.pl/2011/05/31/deglomeracja-czyli-wladza-zrownowazona> (11.12.2017), <http://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/829884,urzedz-centralne-powinny-byc-pozza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html> (11.12.2017). Szerzej też J. Lewicki, *Policentryczność po niemiecku*, <http://jagiellonski24.pl/2015/07/20/policentrycznosc-po-niemiecku> (16.02.2018).

rozdzielenie między różne miasta¹³. Należy zauważyć, iż fenomen deglomeracji nie jest ograniczony do określonego obszaru geograficznego, ale charakteryzuje państwa zróżnicowane pod względem historycznym, kulturowym, a także odmiennie zlokalizowane geograficznie.

Warto nadmienić również, iż idee, stojące za deglomeracją, bywają realizowane w odmienny sposób. Jako przykład można podać Estonię, gdzie Prezydent tymczasowo przeniósł swoją siedzibę do innego miasta, gdzie większość mieszkańców stanowi rosyjskojęzyczna mniejszość, celem zademonstrowania jego trwałości przynależności do państwa. Nie zmienia to jednak faktu, iż działania w zakresie deglomeracji w przeważającej większości mają charakter permanentny, i w takim charakterze będą dalej omawiane.

Last but not least, deglomeracja jest też obecna na poziomie Unii Europejskiej, choć w specyficznej formie, należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, iż sama UE nie jest państwem. Deglomeracja w odnoszącej się do niej postaci polega na lokalizowaniu siedzib organów, a nawet i instytucji unijnych poza Brukselą, która jest siedzibą Komisji Europejskiej¹⁴. Opisany proces umożliwia uwzględnienie i podniesienie prestiżu innych znaczących miast, znajdujących się na terenie innych niż Belgia państw członkowskich; sam zresztą chociażby Parlament Europejski obraduje nie tylko w Brukseli, ale i we francuskim Strasburgu. Daje też szansę ukazania, iż nie cała działalność unijna jest ograniczona do ścisłego rdzenia, wyznaczonego przez wschodnią Francję i kraje Beneluksu. Bywa, że miejsca sprawowania funkcji organów wybierane są mając na względzie uwarunkowania miasta siedziby, tak na przykład siedzibą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) jest Warszawa, stolica państwa, cechującego się jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych Unii, Europejski Bank Centralny zaś mieści się we Frankfurcie nad Menem, miastem będącym historycznie siedzibą wielu instytucji gospodarczych, takich jak niemieckie: bank centralny czy giełda papierów wartościowych.

Problematyka deglomeracji, jakkolwiek pojawia się od jakiegoś czasu w dyskursie publicznym, nie należy do szczególnie często poruszanych czy

¹³ Należą do nich na przykład Boliwia, Chile, Gruzja, Holandia, Korea Południowa, Malezja, Sri Lanka, Tanzania, czy Wybrzeże Kości Słoniowej.

¹⁴ Póki co jedynego ponadnarodowego podmiotu wyposażonego w inicjatywę prawodawczą, a zarazem organu quasi-wykonawczego, co czyni z niej *sui generis* stolicę.

popularnych tematów, przynajmniej w nauce prawa. Po części może wynikać to z faktu, iż rzeczywistość *Anno Domini* 2017 obfituje w palące spory, dotyczące samych podstaw ustroju państwowego i jego funkcjonowania, a omawiana tematyka nie jest uznawana za zaliczającą się do materii aż tak fundamentalnych. Poza tym, postępowanie procesu deglomeracji albo jego brak nie przesądza o demokratyczności czy liberalnym charakterze państwa. Wreszcie, jest to problematyka bardzo szeroko nie znana czy też nie zgłębiona, w związku z czym nacisk opinii publicznej na jej realizację jest słaby. Stąd nie może dziwić relatywnie niewielka liczba publikacji naukowych z zakresu opisywanej tematyki, w obszarze której póki co zdają się dominować teksty publicystyczne. Istnieje prawdopodobieństwo, że będzie ona zyskiwać na popularności, chociażby ze względu na, deklaratywne przynajmniej, przesuwanie punktu ciężkości zainteresowania na rzecz prowincji przez obecny układ rządzący, co już znalazło swój wyraz w niektórych publicznych wypowiedziach¹⁵. Ze względu właśnie na skromny dorobek piśmiennictwa w omawianym przedmiocie, niniejszy artykuł ma za zadanie przedstawić jeden z, jak się wydaje, pierwszorzędnych aspektów prawnych z nią związanych, a mianowicie dać odpowiedź na pytanie o samą konstytucyjność omawianego procesu, względnie jakich zmian ustawy zasadniczej należałoby dokonać, aby o zgodności go z nią można mówić.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ ustanawia w art. 15 ust. 1 gwarancję decentralizacji władzy publicznej, co oznacza, iż nie jest państwem scentralizowanym i przynajmniej część jej kompetencji organom samorządu lokalnego. Jakkolwiek uznaje się, iż „jest rzeczą oczywistą, że bez takiego podziału [terytorialnego – przyp. autor] idea decentralizacji władzy publicznej nie może być zrealizowana”¹⁷, jej aspekt ogranicza się tutaj raczej do wymiaru kompetencyjnego aniżeli terytoriów siedzib¹⁸. Co więcej, jest ona ściśle powiązana z kwestią samorządu tery-

¹⁵ Zob. przypis 2.

¹⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15, s. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. Ł. Garlicki, Warszawa 2005.

¹⁸ Ten aspekt jako jedyny zaznacza też Trybunał Konstytucyjny, zob. wyrok z 3 listopada 2006 r., K 31/06.

torialnego; na tyle, że bywa, iż nazywa się ją wręcz zasadą decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego¹⁹. Również pojęcie podziałów specjalnych odnosi się do pierwszego ze wspomnianych kryteriów. Wydaje się więc, że podobnie jak wprowadzanie owych dodatkowych podziałów nie może zostać uznane za obowiązek władz publicznych²⁰, także i przenoszenie siedzib organów do nich się nie zalicza. Prawdą jest więc stwierdzenie, iż „w zakresie uregulowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Konstytucja wykazuje dużą wstrzemięźliwość”²¹. Otwarta pozostaje kwestia, czy aby w pewien sposób wbrew założeniom deglomeracji nie idzie Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w jednym ze swoich wyroków, iż decentralizacja nakłada na ustawodawcę nakaz poszukiwania „najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych”²². Skoro więc wartością jest efektywność, zadać należy pytanie, czy rozproszenie terytorialne organów służy idei tej nie zaprzecza.

Polska ustawa zasadnicza, podobnie jak wiele jej współczesnych odpowiedniczek²³, odnosi się w pewien sposób do problematyki umiejscowienia geograficznego organów w państwie, stanowiąc w art. 29, iż stolicą Polski jest Warszawa. Stanowi to zarazem nie tyle *novum* w polskiej praktyce życia politycznego, ale nic innego jak tylko utrwalenie stanu rzeczy, istniejącego co najmniej od 1596 r.²⁴ Z tego też powodu nie może dziwić, iż dotychczas nie był to fakt co do zasady w jakikolwiek sposób normowany prawnie na płaszczyźnie konstytucyjnej²⁵, a regulacja art. 29 nie była przedmiotem

¹⁹ Tak np. M. Granat, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 142.

²⁰ P. Sarnecki, op.cit., s. 7.

²¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 24.

²² Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

²³ Tak np. konstytucje Gruzji (art. 10), Holandii (art. 32), Mongolii (art. 13), Niemiec (art. 22), Rosji (art. 70 ust. 2), Słowacji (art. 10); należy jednak dla porządku zaznaczyć, iż jest to mniejszość obecnie istniejących państw liberalnej demokracji bądź się za takich uważających.

²⁴ Aczkolwiek część Sejmów walnych odbywała się tam już wcześniej; z kolei sposób przeniesienia tam stolicy z Krakowa był na tyle problematyczny, iż to ostatnie nadal w pewnym sensie uważa się za stolicę, i jako oficjalną nazwę przyjmuje Stołeczne Królewskie Miasto Kraków.

²⁵ Biorąc pod uwagę historię polskiego nowożytnego prawa ustrojowego, przepis o Warszawie jako stolicy państwa bowiem już był obecny w Konstytucji PRL (art. 90 w pierwotnym jej brzmieniu).

sporu w trakcie tworzenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej²⁶. Tak więc o ile zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że „określenie stolicy państwa można uznać [...] za rozstrzygnięcie z zakresu symboliki danej państwowości”²⁷, o tyle w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej zdecydowanie się na Warszawę było podyktowane raczej przyzwyczajeniem aniżeli chęcią rozstrzygnięcia jakiegoś sporu, w szczególności pomiędzy miastami czy regionami, albo zmanifestowania czegokolwiek tym krokiem²⁸. Pojęcie stolicy rozumiane jest w literaturze tak prawniczej, jak i należącej do innych nauk, dość jednoznacznie, jako „główne miasto w danym państwie, z reguły siedziba najważniejszych władz i urzędów państwowych”²⁹, „miasto będące siedzibą najwyższych władz państwowych, centralnych organów państwa oraz obcych przedstawicielstw dyplomatycznych”³⁰. Przez określenie „najwyższe centralne organy państwa” rozumieć należy przede wszystkim organy wszystkich trzech władz³¹, wymienione w art. 10, to jest Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, a także, w zakresie sądownictwa, w przypadku którego organy nie są w niniejszym artykule wymienione *explicite*, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego³². Spośród centralnych

²⁶ Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 44.

²⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 29, s. 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007. Symboliczne było chociażby przeniesienie w latach 20. stolicy Turcji ze Stambułu do Ankary, co miało wskazywać na chęć otworzenia nowego, republikańskiego i świeckiego rozdziału w historii państwa, M. Kula, *Wędrujące stolice*, <http://www.newsweek.pl/europa/wedrujace-stolice,45937,1,1.html> (8.12.2017).

²⁸ Choć mówi się, iż wskutek znacznych zniszczeń, jakich doznało miasto w toku obu dziejących się na jego obszarze powstań i działań wojennych, poważnie rozważano mającą bardziej centralne położenie Łódź (za A. Gronczewska, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/9313650,po-zakonczeniu-ii-wojny-swiatowej-lodz-mogla-byc-stolica-polski,id,t.html> (8.12.2017)).

²⁹ <https://sjp.pl/stolica> (8.12.2017).

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 158.

³¹ Choć warto też w tym miejscu zauważyć, że deglomeracja bywa też postrzegana właśnie jako jeden ze sposobów odseparowania od siebie władzy wykonawczej od sądowniczej (R. Gawłowski, *op.cit.*, s. 12, cytując).

³² W chwili przygotowywania niniejszego artykułu trwają w Sejmie prace nad nowym ustawodawstwem ustrojowym w zakresie władzy sądowniczej, jednakże postulat przeniesienia siedziby poza Warszawę nie stanowi jego elementu.

organów administracji rządowej³³, obecnie wszystkie 18 ma swoją siedzibę w Warszawie, z kolei jeśli chodzi o centralne urzędy nadzorujące jednostki terenowej administracji rządowej tylko 1 na 19 mieści się poza stolicą³⁴. Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do pozostałych urzędów centralnych, spośród których tylko 2 spośród 24 ma siedzibę poza Warszawą³⁵. Z kolei zgodnie z badaniami, obejmującymi instytucje, zamieszczone na stronie internetowej Sejmu RP, wyłania się już liczba 2 na 77, stanowiąc zaledwie 2,6%; co więcej, spośród ulokowanych w stolicy instytucji połowa zlokalizowana jest w samym tylko śródmieściu³⁶. Można więc bez większych wątpliwości stwierdzić, iż współczesna Polska w aspekcie sprawowania władzy jest państwem w dużej mierze „warszawocentrycznym”, i to stolica jest miejscem, w którym życie państwowe i polityczne o znaczeniu ogólnokrajowym toczy się prawie w całości. Dzieje się tak mimo iż państwo polskie jest pod względem dystrybucji ludności bardzo rozproszone³⁷, a przynajmniej o wiele bardziej niż wiele państw europejskich.

Centralizacja państwa jest też w pewien sposób wzmacniana przez brak federacyjności, który wynika z art. 3. Unitarność ustroju państwa, choć cechuje się między innymi „integralnością organizacji władzy publicznej”³⁸, sama z siebie nie warunkuje zakazu przenoszenia siedzib określonych organów państwa poza jego stolicę, skoro nie implikuje chociażby zakazu istnienia samorządu terytorialnego³⁹, oznacza bardziej zakaz różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych terytorialnie wyodrębnionych części państwa. Jednakże brak tradycji owego przenoszenia może z niej wynikać.

³³ Wszelkie następne dane w tym akapicie za: http://gdansk.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gdansk/ASSETS_wykaz_org-3.pdf (8.12.2017).

³⁴ Wyższy Urząd Górniczy, którego siedziba mieści się w Katowicach.

³⁵ Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni i Biuro ds. Substancji, a także Preparatów Chemicznych w Łodzi.

³⁶ P. Kaszczyszyn, *Scentralizowana Polska. Przegląd urzędów i instytucji państwowych*, <http://jagiellonski24.pl/2015/07/22/scentralizowana-polska-przeglad-urzedow-i-instytucji-panstwowych> (16.02.2018).

³⁷ Zamieszkuje ją ~4,6% mieszkańców państwa (na podstawie: Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. stan na dzień 30 czerwca, s. 9, oraz Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2019 r., s. 11 i n.).

³⁸ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 3, s. 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V....

³⁹ Tak P. Winczorek, op.cit., s. 15.

Żeby jednak oddać pewną sprawiedliwość, deglomeracja jest procesem, który do pewnego, choć niewielkiego, stopnia w państwie polskim nastąpił. Można przez to stwierdzić, iż RP jest państwem, któremu mimo wszystko nieobce są elementy miejscowego rozdzielania siedzib organów administracji publicznej, choć dzieje się to głównie na szczeblu samorządowym. Pierwszym widocznym, choć symbolicznym, bo nie mającym znaczenia prawnego, znakiem powyższego jest nazewnictwo samych województw, z których tylko trzy noszą nazwę pochodzącą od swojej stolicy (Lubelskie, Łódzkie i Opolskie). Ponadto, w dwóch województwach (Kujawsko-Pomorskim i Lubuskim) ma miejsce sytuacja, w której dwa miasta równorzędnie uznawane za stolice (odpowiednio Bydgoszcz i Toruń oraz Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra), pomiędzy które podzielone są instytucje lokalnej administracji rządowej i samorządowej. Ma to miejsce w sytuacji, w której nie da się wskazać jednego organizmu miejskiego, w sposób zdecydowany dominującego w całym województwie, da się wyróżnić natomiast dwa właśnie, zbliżone wielkością, ludnością i potencjałem. Nie brakuje też innych symbolicznych elementów w pewien sposób oddających hołd idei deglomeracji, jak nazewnictwo niektórych powiatów⁴⁰. Z kolei na poziomie organów nie należących do samorządu terytorialnego omawiany proces występuje o wiele rzadziej, choć i tu można podać spektakularne przykłady⁴¹. Gdy zaś chodzi o władzę sądowniczą, art. 43 §1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴² pozwala na skutecznianie wspomnianej już instytucji roków sądowych, czyli odbywania posiedzeń organu sądowego poza miejscem jego siedziby w celach oszczędnościowych lub dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Wspomniana instytucja jakkolwiek nie stanowi przykładu deglomeracji, opiera się także na idei rezygnacji z geograficznego centralizmu wykonywania przez organ prawem przewidzianych kompetencji. Wszystkie wymienio-

⁴⁰ Jak na przykład Ropczycko-Sędziszowski (woj. podkarpackie), mimo iż jedyną jego stolicą pozostają Ropczyce.

⁴¹ Chociażby elektroniczne postępowanie upominawcze (EPU) toczy się fizycznie w ramach VI Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie. Ponadto, Ministerstwo Finansów zlokalizowało niektóre podległe sobie instytucje w Radomiu, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych centrum informacji telefonicznej – w Miastku na Pomorzu, za: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/829884,urzedz-centralne-powinny-byc-poza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html> (11.12.2007).

⁴² Dz.U. 2015, poz. 133 ze zm.

ne powyżej przykłady nie zmieniają jednak ogólnego obrazu, a wygląda on tak, iż prawie całość centralnej organizacji państwa mieści się w stolicy państwa albo województw.

Analizując pojęcie deglomeracji, skupić należy się przede wszystkim na odpowiedzi na pytanie: czy jest w świetle polskiej ustawy zasadniczej w ogóle możliwe przenoszenie siedzib organów centralnych poza stolicę? A jeśli tak, to czy dotyczyć ono może jedynie mniej znaczących organów, na przykład podległym ministrom, czy także najważniejszych, mających znaczenie podstawowe ze względu na działanie wszystkich trzech elementów zasady podziału władzy? Rzecz jest nie bez znaczenia, ponieważ w Niemczech, które podaje się jako przykład jeśli chodzi o podręcznikową deglomerację, jak już zostało wskazane, sam sąd konstytucyjny ma siedzibę poza stolicą. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie niepodobna znaleźć argumentów o niekonstytucyjności deglomeracji, choć wypada powtórzyć, iż nie zajmowały się one deglomeracją prawie w ogóle.

Powszechnie przyjęte rozumienie artykułu 29 Konstytucji RP wskazuje, iż w stolicy – Warszawie – mieścić się mają najważniejsze dla państwa instytucje. Oznacza to tym samym, iż uznane za mniej ważne mieścić się tam nie muszą, *ergo* mogą nie tylko poza jej najbliższym regionem, ale i w innych województwach. Co więcej, ustawa zasadnicza milczy co do stawiania miejscowościom, w których mogą mieścić się organy władzy publicznej, wymagań, na przykład wielkościowych, infrastrukturalnych, czy związanych z odległością od stolicy. Obecnie zasadniczo przyjęło się, iż gdy chodzi o naczelne organy centralne lub te o szczególnym znaczeniu dla państwa jako całości mają one siedzibę w stolicy, przy czym ustawa może stanowić inaczej⁴³. Te zaś, które znajdują się poza nią, mają inną siedzibę z reguły ze względu na specyfikę przedmiotową swojego funkcjonowania, powiązaną z konkretnym regionem geograficznie⁴⁴, choć oczywiście skala implementowania tej zasady jest bardzo ograniczona. Co jednak ciekawe, w dyskusji w Polsce, dotyczącej deglomeracji, często przedmiotem jest nie tylko przenoszenie tego

⁴³ Zob. wypowiedź W. Gromka w: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19355660,pis-chce-przeniesc-siedzibe-tk-na-drozdze-stoi-jednak-zasada.html> (11.12.2017).

⁴⁴ WUG ma siedzibę w stolicy Górnego Śląska, gdzie skupione jest najwięcej kopalni węgla kamiennego, MSPiPR z kolei w jednym z największych polskich miast nadmorskich.

typu instytucji, ale również tych najważniejszych, jak Trybunał Konstytucyjny, czy ministerstwo⁴⁵.

Odnosnie art. 29, inaczej jak to jest w przypadku wykazującego doń duże podobieństwo artykułu poprzedzającego, traktującego o symbolach państwowych, ustrojodawca nie sformułował skierowanego w kierunku ustawodawcy wyraźnego nakazu wydania ustawy rozwijającej i dookreślającej te terminy. Jednakże uznać można, iż pojęcie stolicy wymaga doprecyzowania⁴⁶. W szczególności należałoby określić, jakiego rodzaju organy należy uznać za najwyższe i najważniejsze, wszelkie inne bowiem *ipso facto* mogłyby znaleźć siedzibę poza Warszawą bez konieczności nowelizacji ustawy zasadniczej, a jedynie aktów prawnych niższego rzędu. Należy bowiem uznać, że nic nie stoi na przeszkodzie, by w tym zakresie deglomeracji dokonywać. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do tych właśnie najwyższych i najważniejszych, takich jak izby parlamentu, gabinet ministrów, czy siedziba głowy państwa, a także najwyżej usytuowane w strukturze trzeciej władzy sądy i trybunały. W takich przypadkach należy dokonać bezpośredniej zmiany tekstu Konstytucji, czy to poprzez odpowiednie zmodyfikowanie obecnego art. 29, czy też usunięcie go z ustawy zasadniczej.

Druga z wymienionych możliwości wydaje się być zbyt radykalna. Dotychczas przepis art. 29 nie powodował kontrowersji natury politycznej czy organizacyjnej, ma funkcję porządkującą, a co więcej, sam w sobie nie wydaje się być bezwzględna przeszkodą dla deglomeracji. Wydaje się więc, że właściwą propozycją *de lege fundamentalis ferenda* w tym zakresie powinno być znówelizowanie wspomnianego artykułu, przez dodanie do niego dwóch stwierdzeń: pierwszego, o mieszczeniu się najważniejszych w państwie organów w stolicy, i drugiego, zawierającego delegację ustawodawczą, w myśl których siedziby wszelkich innych organów centralnych określają ustawy. Kwestią opcjonalną byłoby enumeratywne wymienienie owych najważniejszych organów. Wyłączenie bowiem z nich chociażby Trybunału Konstytucyjnego mogłoby umożliwić przeniesienie jego siedziby, jak ma to miejsce chociażby we wspomnianych już Niemczech, a bez tego wyłączenia nie byłoby to raczej możliwe. Taki zabieg stanowiłby po części petryfikację już istniejącej praktyki ustawodawczej,

⁴⁵ A. Chmieleński, P. Śleszyński, <http://jagiellonski24.pl/2017/11/29/chaos-przestrzenny-kosztuje-nas-kilkadziesiat-miliardow-rocznie-rozmowa> (11.12.2017).

⁴⁶ Tak przywoływany już wyrok TK K 24/02.

choć nie powszechnej⁴⁷, a jednocześnie oznaczałby już nie budzące żadnych wątpliwości otwarcie furtki dla deglomeracji, i umożliwiało odpowiednie nowelizacje ustaw ustrojowych, w sytuacjach, w których będzie to konieczne.

Kolejną kwestią, nad którą należałoby się pochylić, są wymogi prawne, jakie należałoby odnosić do miejscowości, które miałyby być gospodarzami przeniesionych organów i urzędów. W szczególności chodzi o takie elementy, jak potencjał ludnościowy, kwestie logistyczne, infrastrukturalne, ewentualnie inne kryteria, jak uwarunkowania historyczne. Rzecz jest problematyczna, ponieważ należy znaleźć złoty środek pomiędzy dwiema wartościami. Z jednej strony, w całym procesie deglomeracji chodzi o zwiększenie potencjału regionów i mniejszych ośrodków, z drugiej jednak, aby organ z urzędem funkcjonowały właściwie, muszą być spełnione określone warunki. Wydaje się, że najrozsądniejszym byłoby wyznaczyć w tym zakresie pewne *minimum minimorum* i przez ten pryzmat oceniać potencjalne miasta-kandydatów, zwłaszcza, że w państwach, w których deglomeracja jest w zaawansowanym stopniu, żaden z organów nie ma siedziby w miejscowości małej. Nie jest to łatwe; należy pamiętać, że wiele dużych miast wyludnia się, w związku z czym i tak małe miejscowości stają się jeszcze mniejsze. Wydaje się, że biorąc pod uwagę przynajmniej na początku niewielkie doświadczenia Polski z deglomeracją, gdyby zapadła decyzja polityczna o jej intensywnym wdrażaniu, należałoby zacząć od miast wojewódzkich, w dalszej kolejności i po dłuższym czasie natomiast można by się zastanawiać nad mniejszymi ośrodkami o nie tak dużym znaczeniu.

Wreszcie, właściwym wydaje się, niezależnie od rozwiązań wskazanych powyżej, zdeterminowanie konstytucyjne albo przynajmniej ustawowe zasady, iż dany organ ma siedzibę w miejscowości, wokół której ogniskuje się aktywność będąca przez ów organ nadzorowana, kontrolowana lub w jakikolwiek sposób regulowana. Jako wzór niech posłużą już wyszczególnione przypadki siedziby Wyższego Urzędu Górniczego (Katowice), czy też Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Gdynia). Daje to też większe szanse zatrudniania w urzędach osób, które poza wiedzą z zakresu prawa i administracji będą znały specyfikę szczególnego przedmiotu prac organu.

⁴⁷ Zgodnie chociażby z art. 2 nie obowiązującej już ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), siedzibą SN było miasto określone w ustawie właśnie.

R. Matyja, podczas swojego wystąpienia w Europejskim Centrum Solidarności, powiedział, iż państwo (post) kolonialne to takie, w którym *gros* aktywności państwowej i społecznej, w wymiarze również infrastrukturalnym, ogniskuje się wokół stolicy, podczas gdy reszta państwa jest pod tymi względami zaniedbywana⁴⁸. Deglomeracja ma więc także, patrząc na nią z zachodniego punktu widzenia, aspekt modernizacyjny. W czasie pisania niniejszego artykułu w ramach tak zwanej „konstytucji przedsiębiorczości” toczyły się prace nad ustawową regulacją nowo tworzonego organu, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw⁴⁹, a więc podmiotów, wykonujących działalność gospodarczą, które szczególnie winna mieć na względzie administracja publiczna już od czasu obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁰ (art. 8 ust. 1). Po akcji promocyjnej, przeprowadzonej głównie przez jeden z polskich *think tanków*, w pracach nad ustawą w Senacie zgłoszono dwie poprawki o charakterze deglomeracyjnym – pierwsza z nich formułowała nakaz w kierunku właściwego ministra, by ten określił siedzibę nowo tworzonego organu biorąc pod uwagę ideę deglomeracji⁵¹, druga zaś wprowadzała dyrektywę w zakresie wyznaczenia jej w statucie organu taki sposób, aby nie mieściła się w Warszawie⁵². Podczas rozpatrywania poprawek przez „izbę refleksji” przyjęto drugą z nich⁵³. Postawiony więc został kolejny, choć niewielki krok, w kierunku większego rozparcelowania geograficznego siedzib organów władzy publicznej w Polsce. Jakkolwiek coraz więcej sił politycznych przyjmuje do swojej oferty programowej postulat deglomeracyjny⁵⁴, czego dowodem również przyjęty pod auspicjami Ministerstwa Przed-

⁴⁸ R. Matyja, *Jaka historia toczy się dziś w Polsce?*, wykład wygłoszony w Bibliotece Europejskiego Centrum Solidarności 10 maja 2018 r., <https://www.youtube.com/watch?v=42gj7Y-AL5Oo> (28.05.2018).

⁴⁹ Wersja uchwalona przez Sejm: <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/9188/druk/716.pdf> (16.02.2018).

⁵⁰ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2168 ze zm.).

⁵¹ Poprawka nr 17, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/9242/druk/716z.pdf> (16.02.2018).

⁵² Poprawka nr 18, *ibidem*.

⁵³ Głosowanie nr 15, <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,501,2.html> (16.02.2018).

⁵⁴ Takie jak np. Polskie Stronnictwo Ludowe, za: K. Trammer, *Polskie Stronnictwo Ludowe z deglomeracją gra w zielone*, <http://jagiellonski24.pl/2018/02/12/polskie-stronnictwo-ludowe-z-deglomeracja-gra-w-zielone> (5.03.2018), Partia Razem, <http://partiarazem.pl/>

siębiorczości i Technologii kilka miesięcy przed ostatnimi wyborami raport *Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce*⁵⁵, na razie jednak wydaje się, że historia Rzecznika nie będzie pierwszym elementem pewnej fali, ale raczej jednostkowym przypadkiem, będącym owocem skutecznych działań lobbingowych z wnętrza i z zewnątrz parlamentu. Wspomniany raport zawiera nawet i konkrety w omawianym przedmiocie, to znaczy wskazuje, które miasta i z jakich powodów powinny stać się siedzibami urzędów centralnych do tej pory zlokalizowanych w stolicy państwa, nie ograniczając się w tym zakresie li i jedynie do największych ośrodków, ale i mniejszych, często w ogóle nie rozważanych gdy mowa o deglomeracji⁵⁶. Weryfikację tezy, iż deglomeracja jest uskuteczniana w Polsce, przyniesie jednak aktualna kadencja izb parlamentu i działalność kontynuującej swoją misję Rady Ministrów.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Granat M., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Migdał-Majdan K., Najman K., *Hierarchiczne deglomeracyjne sieci SOM w analizie skupień*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 426, Wrocław 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 3, 29*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

program (5.03.2018), czy Ruch Narodowy, <http://ruchnarodowy.net/wp-content/uploads/Program-Ruchu-Narodowego.pdf>, s. 59 (2.12.2019).

⁵⁵ *Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce*, red. K. Wałachowski, M. Kozik, P. Łapiński, A. Zych, Kraków 2019, <https://www.gov.pl/attachment/144caea7-0357-4c83-98e3-79d7fb066740> (21.11.2019).

⁵⁶ Zob. ibidem, s. 38–42.