

RADOSŁAW GRABOWSKI

Uniwersytet Rzeszowski

USTROJOWE ZNACZENIE KONSTYTUCYJNEGO
USTANOWIENIA STOLICY
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ gwarantuje stołeczną funkcję Warszawy w art. 29. Przepis ten jest częścią zespołu regulacji normujących tzw. symbole państwowe, tj. godło, flagę oraz hymn. O ile uznanie na poziomie konstytucyjnym symboli państwa nie budzi zastrzeżeń, o tyle regulacja taka nie wydaje się niezbędna, jeśli chodzi o stolicę państwa. Rodzi się pytanie, czy praktyka tego rodzaju istnieje w innych współczesnych konstytucjach, czy przypadek Polski jest odosobniony.

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie wymaga wyłonienia reprezentatywnej grupy państw, pozwalającej na poczynienie wiarygodnych ustaleń. Niniejsza analiza obejmuje wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Grupa ta jest wprawdzie niejednorodna, ale w kontekście prowadzonych badań fakt ten należy uznać za zaletę, a nie wadę. Wśród państw wchodzących w skład Unii Europejskiej podczas realizacji badań na potrzeby niniejszego tekstu, tj. na przełomie roku 2016 i 2017, można wskazać zarówno tzw. stare demokracje, państwa byłego bloku wschodniego, państwa nordyckie z ich specyfiką ustrojową, monarchie i republiki, państwa funkcjonujące na podstawie konstytucji uchwalonych w wieku XXI, XX, XIX, a nawet nieposiadające konstytucji w znaczeniu materialnym.

Wspomniana różnorodność pozwoli ustalić, czy w państwach UE mamy do czynienia z powszechną praktyką zabezpieczania funkcji stołecznych na poziomie konstytucyjnym, a także na stwierdzenie, czy jest to model dominujący, czy też możliwe są inne rozwiązania w tym zakresie. O ile mamy do czynienia ze zróżnicowaniem w tym zakresie, o tyle należy ustalić, jakie są jego przyczyny. Pozwoli to wnioskować, w jakich przypadkach konstytucyjne zabezpieczenie stołecznych funkcji konkretnego ośrodka jest zbędne, a także, czy takie przypadki pozwalają na wyciągnięcie wniosków mogących mieć zastosowanie w polskiej praktyce ustrojowej.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Tekst jedn. <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-polska/> (dostęp: 2.01.2017).

W niektórych przypadkach zagadnienia dotyczące stolicy państwa będą zestawiane z przepisami dotyczącymi symboli państwowych lub narodowych. Można odnieść wrażenie, że materie te są często w konstytucjach traktowane łącznie, a zabieg pozwoli ustalić intencje ustrojodawców, wykazać niekonsekwencje redakcyjne lub braki w analizowanych regulacjach.

REGULACJE KONSTYTUCYJNE WSKAZUJĄCE STOLICĘ PAŃSTWA

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii² dokonuje kompleksowej regulacji, wskazując nie tylko, że stolicą federacji i siedzibą jej najwyższych organów jest Wiedeń (art. 5 ust. 1), lecz także wprowadzając rozwiązania mające zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. W takim wypadku, na wniosek Rządu Federalnego, Prezydent Federalny może przenieść siedzibę wspomnianych w ust. 1 organów w inne miejsce na terytorium federacji (art. 5 ust. 2). Rozwiązanie takie ma zapewne zagwarantować działalność państwa niezależnie od okoliczności, w tym w razie niemożności wykonywania funkcji przypisanych poszczególnym najwyższym organom w ich zwykłych siedzibach.

Mniej rozbudowane są przepisy Konstytucji Królestwa Belgii³. Artykuł 194 konstytucji ustanawia miasto Bruksela stolicą Belgii oraz wskazuje, iż jest ono siedzibą Rządu Federalnego. Tak sformułowane przepisy nie odnoszą się wprawdzie do miejsca funkcjonowania władz w sytuacjach nadzwyczajnych, ale nie wydaje się to istotnym mankamentem, przeciwnie, elastyczność w tym zakresie należy postrzegać jako zaletę. Jedynym sformułowanym w Konstytucji Belgii ograniczeniem dotyczącym realizacji funkcji władz centralnych jest niemożność zainicjowania prac nad zmianą konstytucji lub ich kontynuowania, o ile izby parlamentu nie mogą się zebrać na terytorium państwa (art. 196).

Konstytucja Republiki Bułgarii z 1991 r.⁴ wprowadziła bardzo lakoniczne regulacje odnoszące się do stolicy państwa. Przepisy art. 169 stwierdzają, że stolicą Republiki Bułgarii jest miasto Sofia. Zwięzłość tego unormowania kontrastuje ze szczegółowymi informacjami odnoszącymi się do godła czy sztandaru republiki, będącymi treścią art. 164 oraz art. 166.

² Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., przeł. P. Czarny, B. Naleziński, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 21 n.

³ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., przeł. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 85 n.

⁴ Konstytucja Republiki Bułgarii Uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe Bułgarii w dniu 12 lipca 1991 r., przeł. H. Karpińska, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 113 n.

Zgodnie z postanowieniami art. 13 Konstytucji Republiki Chorwacji z 1990 r.⁵ stolicą republiki jest Zagrzeb. Konstytucja nakazuje jednocześnie wydanie ustawy, która określa status, zakres działania, a także ustrój miasta stołecznego.

Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r.⁶ przesądza w art. 13, że stolicą republiki jest Praga. Podobnie jak w wypadku Bułgarii, konstytucja Czech poświęca zdecydowanie więcej miejsca symbolom państwowym (art. 14).

Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w Hiszpanii. Przepisy art. 4 Konstytucji Hiszpanii 1978 r.⁷ precyzyjnie opisują zagadnienia związane z flagą Hiszpanii oraz flagami wspólnot autonomicznych, natomiast treść art. 5 jest niezwykle lakoniczna: „Stolicą państwa jest Madryt”.

Zagadnienie stolicy w Konstytucji Holandii z 1814 r. zostało potraktowane marginalnie⁸. Przepisy art. 32 wyraźnie stanowią, że miastem stołecznym jest Amsterdam, jednak czynią to niejako przy okazji. Treść wspomnianej regulacji jest następująca:

W możliwie krótkim czasie po objęciu władzy królewskiej zaprzysięga się uroczyscie Króla i składa się mu hołd na publicznym i wspólnym posiedzeniu Stanów Generalnych w mieście stołecznym Amsterdamie. Król przysięga lub przyrzeka wierność Konstytucji i godne piastowanie swego urzędu; zasady określa ustawa.

Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.⁹ w art. 17 ustanawia miasto Wilno stolicą Republiki Litewskiej. Stołeczne funkcje Wilna zostały dodatkowo podkreślone w art. 82 konstytucji, który nakazuje nowo wybranemu Prezydentowi Republiki złożyć przysięgę „w Wilnie, w obecności przedstawicieli Narodu — członków Seimasu”.

Regulacje konstytucyjne Wielkiego Księstwa Luksemburga¹⁰ stolicą państwa ustanowiły w art. 109 miasto Luksemburg. Jest ono również siedzibą rządu, która wprawdzie może zostać zmieniona, ale tylko tymczasowo, a także z ważnych przyczyn. Treść art. 109 wyjaśnia enigmatyczne sformułowania art. 71 konstytucji, zgodnie z którym posiedzenia Izby Deputowanych „odbywają się w miejscu będącym siedzibą administracji Wielkiego Księstwa”. Tytułem wyjaśnienia należy wspomnieć, że w mieście Luksemburg zamieszkuje 107 tys. osób spośród

⁵ Konstytucja Republiki Chorwacji, przeł. T.M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.

⁶ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., przeł. M. Kruk-Jarosz, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 191 n.

⁷ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., przeł. T. Mołdawa, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 341 n.

⁸ Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r., przeł. A. Głowacki, B. Szepletowska, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 375 n.

⁹ Konstytucja Republiki Litewskiej, przeł. H. Wisner, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 419 n.

¹⁰ Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r., przeł. A. Wojtyczek-Bonnad, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucje państw...*, s. 443 n.

567 tys. mieszkańców Wielkiego Księstwa, co sprawia, że jego stołeczna pozycja nie jest zagrożona¹¹.

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.¹² w art. 22 ust. 1 wskazuje Berlin jako stolicę Niemiec. Precyzuje przy tym, że zadaniem Federacji jest reprezentowanie całości państwa w stolicy, a szczegóły regulowane są w drodze ustawy federalnej. Należy przypomnieć, że art. 22 został uzupełniony o powyższe regulacje ustawą w 2006 r. W okresie istnienia dwu państw niemieckich, tj. w latach 1949–1990, Ustawa Zasadnicza RFN nie odnosiła się do kwestii stolicy. Berlin funkcjonuje jako stolica zjednoczonych Niemiec od 1990 r., choć Prezydent Federalny urzęduje w tym mieście od 1994 r., Bundestag — od 1999 r., a Bundesrat — od 2000 r. Do roku 2006 art. 22 regulował wyłącznie wzór flagi państwowej („Flaga Federacji jest czarno-czerwono-złota”), obecnie przepisy te znajdują się w art. 22 ust. 2.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. reguluje zagadnienie stolicy państwa, ale czyni to w sposób lakoniczny: „Art. 29. Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa”. Zwięzłość powyższych przepisów wydaje się nieprzypadkowa, gdyż podobnie skrótowo potraktowane zostały zagadnienia symboli narodowych, unormowane w art. 28.

Rumuńska konstytucja¹³ stwierdza wyraźnie, że stolicą Rumunii jest miasto wydzielone Bukareszt (art. 14). Podobnie zwięzłe przepisy dotyczą symboli narodowych: flagi (art. 12 ust. 1), święta narodowego (art. 12 ust. 2) i hymnu narodowego (art. 12 ust. 3).

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1992 r.¹⁴ rozstrzyga w art. 10 ust. 1, że stolicą Republiki Słowackiej jest Bratysława. Przepisy konstytucyjne nakazują ponadto w ust. 2 dokonać ustawowej regulacji pozycji Bratysławy jako stolicy Republiki Słowackiej. Za oryginalne — i potencjalnie mogące prowadzić do zmiany lokalizacji organów centralnych podczas stanów nadzwyczajnych — należy uznać regulacje art. 10 ust. 3 stwierdzające, że „sposób wykonywania władzy publicznej w czasie stanu wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego określi ustawa konstytucyjna”.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji Republiki Słowenii z 1991 r.¹⁵ stolicą państwa jest miasto Lublana. Zwięzłość tego przepisu kontrastuje w zakresie objętości z art. 6, regulującym symbole państwowe. Tytułem przykładu warto zacytować fragment:

¹¹ <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Luxembourg> (dostęp: 7.02.2017).

¹² Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., przeł. B. Banaszak i A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 519 n.

¹³ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., przeł. A. Cosma, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 665 n.

¹⁴ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., przeł. K. Skotnicki, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 693 n.

¹⁵ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., przeł. P. Winczorek, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 725 n.

Godłem Słowenii jest tarcza, w środku której na niebieskim tle przedstawiony jest widok góry Triglav w kolorze białym; poniżej umieszczone są dwie faliste niebieskie linie przedstawiające morze i rzeki; powyżej znajduje się odwrócony trójkąt złożony z trzech złotych sześcioramiennych gwiazd. Tarcza otoczona jest czerwoną obwódką. Godło odpowiada przyjętym zasadom geometrycznym i kolorystycznym.

Ustawa Zasadnicza Węgier¹⁶ w artykule oznaczonym literą F stanowi, że stolicą Węgier jest Budapeszt. Podobnie jak w wielu innych konstytucjach zwraca uwagę dysproporcja pomiędzy zagadnieniami związanymi z funkcjami stołecznymi a nadmiernym przywiązaniem ustrojodawcy do detali symboli państwowych. W artykule oznaczonym literą I ust. 2 czytamy: „Flaga Węgier składa się z trzech poziomych pasów, równej szerokości o następujących — patrząc od góry — barwach: czerwonej, białej i zielonej; czerwień symbolizuje siłę, biel — wierność, zieleń — nadzieję”.

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r.¹⁷ w art. 114 określa strukturę terytorialną (gminy, prowincje, miasta metropolitalne, regiony, państwo), a także podstawowe założenia autonomii jednostek. W zdaniach 2 i 3 konstytucja stwierdza: „Rzym jest stolicą Republiki. Ustawa państwa reguluje jego ustrój”. Równie zwięźle unormowane zostały w art. 12 kwestie związane z flagą Republiki.

REGULACJE KONSTYTUCYJNE POZWALAJĄCE USTALIĆ STOLICĘ PAŃSTWA

Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r.¹⁸ nie odnosi się do zagadnienia stolicy, jednak jej przepisy zawierają informacje, które pozwalają ustalić lokalizację stolicy Irlandii. W treści art. 12, regulującego działalność Prezydenta Republiki, można odnaleźć ust. 11 pkt. 1, zgodnie z którym „Oficjalną siedzibą Prezydenta jest miasto Dublin lub jego okolice”. Zbliżona informacja znalazła się w dotyczącym parlamentu art. 15. Ustęp 1 pkt 3 brzmi: „Izby Oireachtas zbierają się w mieście Dublin lub w jego pobliżu albo w innym miejscu, które mogą od czasu do czasu wyznaczyć”. Należy zatem uznać, że stolicą Irlandii jest miasto Dublin, gdyż to tam (lub w pobliżu) urzęduje Prezydent oraz odbywają się, co do zasady, posiedzenia obu izb parlamentu.

Zbliżoną konstrukcję mają regulacje łotewskie. W treści Konstytucji Republiki Łotewskiej z 1922 r.¹⁹ nie znalazły się przepisy dotyczące stolicy państwa,

¹⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier, przeł. J. Snopek, wstęp A. Sadecki, Warszawa 2015.

¹⁷ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., przeł. Z. Witkowski, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 845 n.

¹⁸ Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., przeł. S. Grabowska, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 393 n.

¹⁹ Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 15 lutego 1922 r., przeł. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 459 n.

nie użyto też sformułowania „stolica” lub „miasto stołeczne”. Natomiast z art. 15 wynika, że posiedzenia Saeimy odbywają się w Rydze, a jedynie w sytuacjach wyjątkowych mogą odbyć się w innym miejscu. Pozwala to uznać, że konstytucja łotewska przypisuje funkcje stołeczne Rydze.

Żaden spośród aktów konstytucyjnych składających się na szwedzką konstytucję nie odnosi się wprost do problematyki stolicy państwa, ale w Akcie o formie Rządu²⁰ można odnaleźć informacje na ten temat. Rozdział 4 § 1 stanowi: „Riksdag zbiera się corocznie na sesji. Sesja odbywa się w Sztokholmie, o ile Riksdag lub jego Przewodniczący nie zdecydują inaczej, ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub wolności obrad”. „Riksdag może także odbyć posiedzenie w innej miejscowości niż Sztokholm, w wypadku wojny lub zagrożenia wojennego” (rozdział 15 § 1). Co do zasady siedzibą Riksdagu jest jednak Sztokholm, co oznacza, że miasto to pełni typowe funkcje stolicy.

BRAK KONSTYTUCYJNYCH REGULACJI FUNKCJI STOŁECZNYCH

Przepisy Konstytucji Republiki Cypryjskiej z dnia 16 sierpnia 1960 r.²¹ posługują się pojęciem „stolica Republiki”, wskazując siedzibę Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2) oraz Sądu Najwyższego (art. 153 ust. 2), jednak nie ma regulacji wskazującej miasto będące stolicą państwa. Wprawdzie w art. 173 wymienione są największe ośrodki miejskie republiki (Nikozja, Limasol, Fama-gusta, Larnaka oraz Pafos), ale żadnemu z nich nie zostaje przypisany stołeczny charakter. Niejasny stan prawny odzwierciedla stan faktyczny — miasto Nikozja, będące niekwestionowaną stolicą Cypru, jest od roku 1964 podzielone na część południową, będącą siedzibą władz Republiki Cypryjskiej, oraz północną, uznawaną za stolicę Cypru Północnego, państwa uznawanego jedynie przez Turcję. Idea neutralności i równego traktowania osób narodowości greckiej oraz tureckiej jest wszechobecna w Konstytucji Republiki Cypryjskiej i kształtuje nawet praktykę używania symboli państwowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1. „Republika ma własną flagę o neutralnym wzorze i barwie [...]”. Władze Republiki, osoby prawne prawa publicznego, a także organizacje użyteczności publicznej wywieszają flagę Republiki i w tym samym czasie flagę grecką oraz turecką (art. 4 ust. 2) Władze i instytucje komunalne, a także obywatele Republiki i każda inna organizacja mają prawo do wywieszania na swoich siedzibach flagi Republiki oraz flagi greckiej bądź tureckiej bez ograniczeń (art. 4 ust. 3 i 4).

²⁰ Akty konstytucyjne z lat 1810–1991: Akt o formie Rządu (*Regeringsformen*); Akt o sukcesji (*Successionsordningen*); Akt o wolności druku (*Tryckfrihetsförordningen*); Akt o wolności wypowiedzi (*Yttrandefrihetsgrundlagen*), przeł. K. Dembiński, M. Grzybowski, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 749 n.

²¹ Konstytucji Republiki Cypryjskiej z dnia 16 sierpnia 1960 r., przeł. L. Akritidis, P. Akritidis, wstęp P. Osiewicz, Warszawa 2013.

Konstytucja Danii z 1953 r. nie poświęca miejsca symbolom państwowym ani nie wskazuje stolicy. Przepisy § 37 Konstytucji Danii nawiązują wprawdzie do zagadnień kojarzonych ze stolicą kraju, wskazując że „Folketing zbiera się w miejscu, które jest siedzibą Rządu, z wyjątkiem okoliczności nadzwyczajnych, w których Folketing może zebrać się gdziekolwiek na terenie Królestwa”²², ale nie wskazują konkretnej lokalizacji. W praktyce nie jest to potrzebne, gdyż Kopenhaga pełni funkcje stolicy Danii od 1445 r. Tradycję sięgającą XV w. ma także oficjalna duńska flaga państwowa (tzw. Dannebrog), będąca m.in. wzorcem dla flag wszystkich państw skandynawskich, co wyjaśnia brak regulacji z tego zakresu w Konstytucji Danii²³.

W Konstytucji Estonii z 1992 r.²⁴ brakuje przepisów wskazujących ośrodki pełniący funkcje stołeczne, ale wynika to zapewne ze specyfiki Estonii — istnieją tam nieliczne ośrodki miejskie i tylko jeden wielkomiejski. W roku 2011 trzy największe zamieszkiwały odpowiednio: Tallin — 393 tys. osób, Tartu — 98 tys. osób, a Narwe — 58 tys. osób, a dziesiąte miasto z kolei (Võru) liczyło niespełna 13 tys. mieszkańców²⁵. W takiej sytuacji pozycja Tallina, jako siedziby najważniejszych instytucji państwowych, nie jest podważana. Niekwestionowany jest także status estońskiej flagi, uznanej za państwową w 1918 r., a używanej jako narodowa od lat 80. XIX w.²⁶ Pozwala to wyjaśnić brak konstytucyjnej regulacji symboli państwowych.

Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.²⁷ nie odnosi się do kwestii siedziby naczelnych władz państwa, podobnie jak nie normuje zagadnień symboli państwowych. Fakt ten nie oznacza, że mamy do czynienia z dowolnością w tym zakresie. Przeciwnie, w Finlandii panuje przywiązanie do tradycji, w związku z czym pomimo upływu 205 lat wciąż obowiązują regulacje rozstrzygające o lokalizacji fińskiej stolicy, pochodzące z dnia 8 kwietnia 1812 r. Wówczas Cesarz Rosyjski Aleksander I podpisał edykt, na mocy którego Helsinki zostały stolicą Wielkiego Księstwa Finlandii, utworzonego w 1809 r. na pozostających w granicach Rosji terytoriach fińskich oderwanych od Szwecji²⁸. Z kolei obowiązujący wzór flagi Finlandii jest oficjalnie używany od 1918 r.

²² Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., przeł. M. Grzybowski, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 213 n.

²³ Roskilde, [w:] *Encyclopædia Britannica*, 2010, <https://www.britannica.com/place/Roskilde-Denmark> (dostęp: 7.02.2017); Copenhagen, [w:] *Encyclopædia Britannica*, 2015, <https://www.britannica.com/place/Copenhagen> (dostęp: 7.02.2017).

²⁴ Konstytucja Estonii przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., przeł. A. Puu, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 227 n.

²⁵ <http://www.stat.ee/news-release-2012-158> (dostęp: 7.02.2017).

²⁶ <http://www.eesti.pl/symbole-narodowe-estonii-11925.html> (dostęp: 7.02.2017).

²⁷ Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., przeł. J. Osiński, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 249 n.

²⁸ D. Kirby, *A Concise History of Finland*, Cambridge 2006, s. 81.

Kwestie związane z siedzibą władz państwa, czyli ze sprawowaniem funkcji stołecznej, nie są przedmiotem regulacji Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r.²⁹ Wprawdzie art. 2 konstytucji zawiera przepisy dotyczące symboli państwowych — tj. języka urzędowego, godła, hymnu — ale nie odnoszą się one do stolicy. Wydaje się jednak, że w przypadku Francji nie ma takiej potrzeby. Pomimo faktu, że lista miejscowości pełniących funkcje francuskiej stolicy jest długa — można tu wymienić m.in. Orlean, Troyes, Wersal, Bordeaux, czy Vichy — stołeczna pozycja Paryża nie jest kwestionowana, a zatem nie wymaga gwarancji konstytucyjnych.

Niezagrożona wydaje się także pozycja Aten, które są stolicą Grecji, pomimo braku podstaw konstytucyjnych³⁰. Ateny są stolicą Grecji od 1834 r., kiedy król grecki Otton Bawarski przeniósł siedzibę władz z Nauplionu (Nafplio). Wybudowany wówczas został Pałac Królewski, w którym obecnie ma siedzibę Parlament Hellenów. Ateny są największym ośrodkiem miejskim w Grecji — w 2011 r. zamieszkiwało je ponad 660 tys. osób, ale ludność ateńskiego obszaru metropolitalnego, w którego skład wchodzi 46 gmin, wynosi ponad 3 mln osób. Warto nadmienić, że Konstytucja Grecji z 1975 r. nie tylko nie wskazuje stolicy państwa, lecz także w żaden sposób nie odnosi się do jego symboli, jak godło, flaga czy hymn. Oficjalna grecka flaga jest używana od Powstania Narodowego z 1821 r., oficjalnie obowiązywała w latach 1822–1828 oraz 1969–1975, status symbolu państwowego przywrócono jej w 1978 r.

Konstytucja Malty z 1964 r.³¹ nie odnosi się do zagadnienia siedziby władz państwowych, gdyż nie ma takiej potrzeby — z ogólnej liczby 420 tys. mieszkańców Malty około połowa zamieszkuje zespół miejski Valletty³², a kolejne 100 tys. najbliższe okolice. Pozostała część wyspy Malta, wyspa Gozo oraz kolejne trzy zamieszkane wyspy są słabo zaludnione. O ile w Konstytucji Malty nie jest regulowane zagadnienie stolicy, o tyle normuje ona w art. 36 kwestie symboli narodowych: flagi oraz godła.

Regulacji dotyczących stolicy państwa brakuje także w Konstytucji Portugalii z 1976 r.³³ Centrum administracyjnym i gospodarczym kraju jest region Lizbona, który w roku 2015 zamieszkiwało 2884 tys. osób, z nieco ponad 10 mln. mieszkańców kraju³⁴. Konstytucja w art. 11 normuje natomiast zagadnienia flagi narodowej, hymnu narodowego oraz języka urzędowego. Można zatem założyć,

²⁹ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., przeł. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 271 n.

³⁰ Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., przeł. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 297 n.

³¹ Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r., przeł. J. Winczorek, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 471 n.

³² <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Malta> (dostęp: 7.02.2017).

³³ Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., przeł. A. Wojtyczek-Bonnand, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 599 n.

³⁴ <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Portugal> (dostęp: 7.02.2017).

że brak konstytucyjnych gwarancji stołecznego statusu Lizbony wynika z silnej pozycji faktycznej tego ośrodka.

Żadna z ustaw ustrojowych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej³⁵ nie wskazuje, jaki ośrodek pełni funkcje stołeczne. Odpowiedź na pytanie o stolicę Zjednoczonego Królestwa jest — w związku z historią Wysp Brytyjskich — oczywista, ale niełatwa, ze względu na skomplikowany status terytorialno-prawny Londynu. Miasto Londyn jest zaledwie częścią regionu administracyjnego Wielki Londyn (Greater London), metropolii zamieszkiwanej przez ponad 8 mln osób. W skład Wielkiego Londynu, który formalnie nie jest miastem, wchodzi 33 gminy, w tym dwie o statusie miasta: City of London oraz City of Westminster. Jeszcze większy obszar zajmuje aglomeracja londyńska, zamieszkiwana przez 10 mln osób³⁶. Brytyjskie ustawy ustrojowe nie odnoszą się także do zagadnień symboli państwowych, co jest zrozumiałe, gdyż kwestie te reguluje wielowiekowa tradycja.

WNIOSKI

Pośród 28 państw członkowskich UE 16 posiada konstytucyjne regulacje dotyczące stolicy. Są to: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry oraz Włochy. Jeśli chodzi o tradycje ustrojowe, to powyższa grupa skupia nieco więcej państw-członków UE położonych w Europie Wschodniej (9 na ogólną liczbę 11) oraz (7 z 17) znajdujących się w Europie Zachodniej. A zatem w Europie Wschodniej mamy do czynienia z większym przywiązaniem do regulowania prawnego analizowanej kwestii.

Biorąc pod uwagę, że w powyższej grupie znalazły się 4 z 6 monarchii będących członkami UE, 12 spośród 20 republik, należy uznać, że ani monarchiczny, ani republikański typ państwa nie determinuje stosunku ustrojodawcy do konstytucyjnego gwarantowania funkcji stołecznych. Charakterystyczne, że konstytucyjne normy określające stolicę kraju nieobecne są w państwach nordyckich oraz posiadających pronordyckie sympatie (Estonia oraz Łotwa).

Specyficzną grupę tworzą Irlandia, Łotwa, Szwecja, których konstytucje nie wskazują wprawdzie stolicy, ale wyznaczają miejsce posiedzeń parlamentu (Irlandia, Łotwa, Irlandia) oraz siedzibę prezydenta (Irlandia). Rozwiązania te należy uznać za interesujące, ale ze względu na małą liczebność grupy nie da się przeprowadzić dalej idących jej podziałów.

³⁵ Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, przeł. S. Kubas, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 871 n.

³⁶ *Greater London*, [w:] *Encyclopædia Britannica*, 2013, <https://www.britannica.com/place/Greater-London> (dostęp: 7.02.2017).

Trzecią wyodrębnioną grupę tworzą: Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Malta, Portugalia oraz Zjednoczone Królestwo. W żadnym powyższych państw nie ustanowiono konstytucyjnych regulacji dotyczących stolicy. Wśród nich znajduje się 5 państw (Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Zjednoczone Królestwo), których akty ustrojowe nie regulują też kwestii symboli państwowych lub narodowych. Grupa ta jest niejednorodna — składa się z 3 państw Europy Północnej, 4 państw Europy Południowej (o ile zaliczymy do niej Portugalie) oraz 2 państw Europy Zachodniej. Można tu wprawdzie dostrzec państwa tzw. starej demokracji, ale nie są one licznie reprezentowane, bo przez Wielką Brytanię, Francję oraz Danię.

Reasumując, należy stwierdzić, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej mamy do czynienia z pełnym spektrum postaw odnoszących się do zabezpieczania funkcji stołecznych na poziomie konstytucyjnym. Stwierdzono na tyle daleko idące zróżnicowanie, że trudno wskazać model dominujący. Pierwotnych przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w istnieniu tradycji ustrojowych specyficznych dla każdego z systemów konstytucyjnych, wtórnych w braku jednolitego standardu dla analizowanych regulacji, przy czym nie należy się spodziewać jego wypracowania.

Należy uznać, że regulacje konstytucyjne ustanawiające stolicę państwa są zbędne, o ile mamy do czynienia z długotrwałą tradycją w tym zakresie lub istnieniem w państwie tylko jednego ośrodka mogącego realizować funkcje stołeczne. Jednocześnie można wskazać przypadki konstytucyjnego ustanowienia stolicy w Luksemburgu, Słowacji czy Rumunii, co wydaje się zbędne.

Można odnieść wrażenie, że w większości państw, które dokonały zabezpieczenia funkcji stołecznych w konstytucji, przeprowadzono ten zabieg „w imię tradycji”, wskazując jedyny możliwy (z różnych względów) ośrodek miejski. Uderza brak pomysłu na treść takich regulacji i ich oderwanie od struktury terytorialnej państwa, z wyjątkiem Konstytucji Republiki Włoskiej. W rezultacie w większości przypadków mamy do czynienia z regulacjami zbyt zwięzłymi, nic nie wnoszącymi do konstytucji, jako aktu o kluczowym znaczeniu dla ustroju państwa. Dotyczy to także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która ustanawiając stolicę w Warszawie, nie czyni nic ponadto. Tego rodzaju przepis nie spełnia żadnej funkcji poza utrwaleniem stołecznej rangi ośrodka.

SYSTEMIC IMPORTANCE OF THE CONSTITUTIONAL ESTABLISHMENT OF THE CAPITAL IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The practice of placing in the constitution provisions relating to state symbols (emblem, flag, anthem) is satisfactory. Often accompanying such regulation standards is the task to indicate the center of which is the state capital. The desirability of such regulations is questionable, hence the question whether it is a common practice. The analysis covers the EU Member States. It is a inhomogeneous group, which should be considered an advantage, because it allows to review the solutions. The aim is to answer the question whether in the EU countries there is a widespread practice of the constitutional establishment of the state capital, whether it is the dominant model, is it possible there are different solutions in this area, when such adjustments are redundant, whether such cases allow conclusions that can be applied in practice of Polish political system.