

Wstęp

§ 1. Przedmiot i zakres chronologiczno-terytorialny

Niniejsza monografia, której przedmiotem jest ustroj konstytucyjny wolnych miast, państw i terytoriów Europy w latach 1806–1954, ma uzupełnić obraz piśmiennictwa kontynentalnego stworzony przez istniejące dotychczas opracowania dotyczące organizacji władz miejskich i terytorialnych, na tle ich wcześniejszego rozwoju oraz dziejów politycznych, stanowiący ich nietypowy dla całej Europy twór instytucjonalny, który w znaczący sposób wpłynął, w dodatku skutecznie, na rozwój stosunków gospodarczo-społeczno-politycznych na starym kontynencie. Analiza tej problematyki jest celem niniejszej pracy.

Za chronologicznym ograniczeniem tematu przemawia szereg argumentów. Mianowicie lata 1806–1939–1954 odróżniają się w sposób oczywisty zarówno od stuleci wcześniejszych, jak i okresu po II wojnie światowej. Termin *postquem* (1806) to dla Europy Środkowo-Wschodniej początek czasów późnonowożytnych, związanych z wojnami napoleońskimi oraz systemem powiedeńskim. Wydarzenia te wpłynęły wyraźnie na zmianę ustroju wolnych miast i terytoriów tego obszaru. Wiązały się one w Niemczech z zakończeniem przez *Napoleona* procesu mediatyzacji oraz tworzeniem przez cesarza systemu blokady kontynentalnej w połączeniu z ograniczeniem roli Prus. Natomiast 1815 r. zapoczątkował reakcję powiedeńską, ale też wyrażał kompromis w podziale wpływów między Rosją a Austrią i Prusami. W rezultacie ujawniły się dwie tendencje, obie pośrednio nawiązujące do ustroju wielkich miast hanzeatyckich. Pierwsza z nich wystąpiła w samych tych miastach, łącząc się z reorganizacją ich ustroju, którego początkiem było średniowiecze, a rozwinięciem czasy wczesnonowożytne (Hamburg – reces główny z 1712 r., Brema – ugoda z 1534 r., Lubeka – reces obywatelski z 1669 r.), zaś zakończeniem wydarzenia Wiosny Ludów, które rozpoczęły w nich formalny okres konstytucyjny. Do modelu tego należy dołączyć również Frankfurt/Main, związany z Hanzą handlem lądowym, w południowych Niemczech stanowiącym jej zaplecze (porozumienie patrycjatu z pospólstwem, zawarte w 1612 r.). Po chwilowej utracie przez Frankfurt statusu wolnego miasta (1806–1814), przystępując do Związku

Niemieckiego, odzyskał on go ponownie, do 1866 r., a jego ustroj po wydarzeniach Wiosny Ludów upodobił się do miast nadmorskich, chociaż na krótko, będąc zajęty przez Prusy, których oddziaływanie na trzy pozostałe, dawne miasta hanzeatyckie, było również ogromne. Po upadku *Napoleona* państwo to przejęło również Gdańsk (1814). Cesarz, rozpoczynając w marcu 1814 r. swoje „100 dni”, przyczynił się również pośrednio do utworzenia 3.5.1815 r. w Traktacie dodatkowym do postanowień kongresu wiedeńskiego Wolnego Miasta Krakowa, zlikwidowanego 6.9.1846 r. i włączenie go do monarchii habsburskiej, w rezultacie nieudanego powstania. W sumie więc z istniejących w XIX w. na obszarze Europy Środkowej sześciu wolnych miast do 1918 r. została się jedynie połowa z nich. Wszystkie one, pozostając od 1871 r. w obrębie II Rzeszy, praktycznie odgrywały już tylko rolę niewielką. Stan taki zaobserwować można zresztą było po 1815 r., kiedy ich znaczenie w porównaniu do powstałych wtedy wielkich państw niemieckich, głównie Prus i z południa (np. Bawaria), ustawicznie malało. Hanza bowiem od dawna już nie istniała (1669), a jej potęga gospodarcza, zwłaszcza handlowa, w nowym systemie ekonomicznym straciła prawie całkowicie na znaczeniu, poza Hamburgiem. Wyjątkiem w tak chronologicznie przyjętym porządku była republika miejska Dubrownika, powstała po pokoju w Zadarze w 1358 r., która istniała do 1806 r., kiedy to kontrolę nad nią przejęli Francuzi, doprowadzając do jej likwidacji. Z uwagi na to o jej ustroju w pracy jedynie wzmiankowano.

Terminen *antequem* istnienia w Europie wolnych miast był zasadniczo 1939 r. Przyczyny ich zaistnienia po 1918 r. były dwie. Pierwsza miała charakter wewnątrzniemiecki, wiążąc się z upadkiem II Rzeszy, którą zastąpiła Republika Weimarska. W jej konstytucji, kontynuując istniejący od 1871 r. federalizm, odtworzono trzy wolne miasta: Hamburg, Bremę i Lubekę, ale już nie jako państwa (*Staaten*), lecz kraje Rzeszy (*Ländern*). Zupełnie natomiast inne okoliczności zaważyły o utworzeniu Wolnego Miasta Gdańsk i państwa Fiume (Rijeka) oraz wolnego terytorium Memel (Kłajpeda). Zdecydowały tutaj bowiem nie tylko kwestie polityczne, ale również, a może przede wszystkim, społeczne, gdyż obszar Gdańska zamieszkiwany był w znakomitej większości przez ludność niemiecką (90,9%), ale już zupełnie inaczej było w Kłajpedzie (równowaga Niemców i Litwinów) oraz w Fiume (równowaga Włochów i Słoweńców). Względy narodowościowe były więc niezwykle ważne, ale równie istotne były interesy gospodarcze państw ościennych, gdyż wszystkie z nich były ważnymi portami morskimi, a dla Litwy Kłajpeda wręcz jedynym wyjściem na Bałtyk. Inny też był ich byt ustrojowo-polityczny, gdyż Gdańsk był niewątpliwie tworem ze znacznymi uprawnieniami Ligi Narodów, z kolei Kłajpeda

była terytorium przyznanym Litwie, pod warunkiem przestrzegania przez nią określonych warunków, zwłaszcza w zakresie szerokiej autonomii, zaś Fiume, krótko istniejące, ostatecznie w 1924 r. podzielono, w wyniku czego Włochy przejęły miasto i port, zaś Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców pozostała część terytorium (obszary wiejskie). Różne też były losy tych miast po II wojnie światowej. Mianowicie Gdańsk przyznano Polsce (1945), Kłajpedę – Związkowi Radzieckiemu (1945), zaś Rijekę inkorporowano do Jugosławii (1947). Reasumując, należy stwierdzić, że ideę wolnych miast należy genetycznie łączyć z Rzeszą, gdzie powstały. W większości zanikły tam po 1806 r. z wyjątkiem najpierw czterech (Hamburg, Brema, Lubeka, Frankfurt/Main), a od 1866 r. już tylko trzech. Poparł ją następnie cesarz *Napoleon*, tworząc pierwsze Wolne Miasto Gdańsk, a następnie car *Aleksander I* oraz sam kongres wiedeński, przywracając status wolnych miast w Niemczech oraz tworząc Wolne Miasto Kraków. Takie rozwiązanie było wtedy jedynym możliwym do przyjęcia. Podobnie rzecz się miała z powstaniem Wersalskiego Wolnego Miasta Gdańska, po zakończeniu I wojny światowej, nie budząc przy tym specjalnych kontrowersji wśród wielkich mocarstw. Pojawiły się już jednak one wkrótce, zwłaszcza w odniesieniu do Kłajpedy (Memel), w przypadku której początkowo, przy wsparciu francusko-polskim, miałyby ona być „wolnym miastem” lub „wolnym państwem”, w każdym razie odrębnym tworem ustrojowym, służącym osłabieniu pozycji Niemiec, wtedy już tylko gospodarczej. Ostatecznie osiągnięto kompromis, który wyrażał się przyjęciem terminu „Kraj Terytorium Kłajpedy”.

Odpowiednikami wolnych miast Niemiec na obszarze Italii oraz wschodniego wybrzeża Adriatyku były republiki miejskie, w praktyce zlikwidowane przez *Napoleona* – w tym Dubrownik (1806), z wyjątkiem niewielu (San Marino). Największe znaczenie dla takiego stanu rzeczy miał zwycięski pokój *Napoleona* z Austrią zawarty w Preszburgu (Bratysławie) 26.12.1805 r. Utrwalił on bowiem pozycję *Napoleona* w Italii. Już jednak wcześniej *Bonaparte* zawarł pokój w Campoformio (17.10.1797 r.) oraz w Lunéville (9.2.1801 r.). Na ich podstawie stworzono bowiem na Półwyspie Apenińskim liczne republiki, np. cisalpińską, liguryjską, rzymską itd., a następnie Królestwo Włoch (18.3.1805 r.). W rezultacie w Italii zniknęły wszystkie dawne republiki miejskie. Nie miały one też ani politycznego, ani geograficznego znaczenia, w dodatku nie rosząc pretensji do powiększenia swego terytorium, co było oczywistym przeciwieństwem wolnych miast Rzeszy. Na północnym wybrzeżu Adriatyku istniał wszakże konflikt międzypaństwowy, najpierw po zakończeniu I wojny światowej między Królestwami Włoch a SHS, a po II wojnie światowej między Wło-

chami a Jugosławią. Oba przyczyniły się najpierw do powstania Wolnego Państwa Fiume, a następnie Wolnego Terytorium Triestu, zaś wspólnym ich mianownikiem były sporne kwestie norodowościowo-handlowe. Mimo zmiany terminów, w istocie nadal były to wolne miasta, tyle że bez historycznego pojęcia – republika miejska, dla Italii przez wieki charakterystycznego. Stąd też niniejsza monografia musiała się zamknąć na dacie 1954 r. wraz z zanikiem Wolnego Terytorium Triestu.

§ 2. Konstytucja a ustrój konstytucyjno-polityczny

Termin „konstytucja” pochodzi od łacińskiego *constituere*, oznaczającego urządzenie, ustanawianie. Z etymologicznego punktu widzenia używa się go zatem do określenia sposobu urzędowania państwa. Zarówno w historii ustrojów państwowych, jak i obecnie pojęcie konstytucji używane jest w kilku znaczeniach. Najpowszechniej odnosi się je jednak do ustawy zasadniczej w państwie, wyposażonej w specjalną moc prawną, różniącą ją od innych aktów prawnych, w szczególności od ustaw. W przeszłości w pojęciu tym nawiązywano nawet do obowiązujących praw fundamentalnych ustroju państwa, a zwłaszcza jego podstawowych zasad (*Grzegorz z Tours*, autor pracy z 1578 r. *De Republica*), a nawet np. w dawnej Rzeczypospolitej dla określenia ustaw uchwalonych przez sejm walny.

W piśmiennictwie najbardziej rozpowszechniony jest przy tym podział na konstytucje niepisane i pisane. Pierwsze należy rozumieć w znaczeniu konstytucji rzeczywistej. *F. Lassalle* rozumiał przez to pojęcie faktyczny układ sił społecznych w państwie, co obecnie jest rzadkością, gdyż aktualnie, ale również w przeszłości, określano nim przede wszystkim istniejący ustrój polityczny państwa¹. W rezultacie niemieckie określenie *Verfassung*, podobnie jak angielskie *constitution*, należy rozumieć zarówno jako ustrój polityczny państwa, jak i konstytucję będącą ustawą zasadniczą spisaną, posiadającą najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa, w przeciwieństwie do wielu aktów prawnych, regulujących wprawdzie ustrój państwa, ale rozproszonych.

¹ *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 15 i n., 48–57; *C. Schmitt*, Nauka o konstytucji, Warszawa 2013, s. 25–38; *T. Maciejewski*, Historia powszechna ustroju i prawa, Warszawa 2015, s. 475–481; *J. Małajny*, Konstytucja – rodzaje i koncepcje, GSP 2014, t. XXXI, s. 637–645; zob. również informacje zawarte w wielu podręcznikach do prawa konstytucyjnego.

Początki rozróżnienia przepisów dotyczących ustroju politycznego od pozostałych norm prawnych sięgają już starożytnej Grecji, w której *Arystoteles* (384–322) w swoich pismach, zwłaszcza w fundamentalnej „Polityce”, popierał koncepcję *polis* ateńskiej jako struktury suwerennej, ukształtowanej przez istniejący porządek naturalny, mającej zapewnić obywatelom godne życie, wszechogarniającej ich. W sumie opowiadał się za politeą, ustrojem pośrednim między oligarchią a demokracją. Podobnie było w republice rzymskiej, gdzie wyraźnie oddzielano ustrój polityczny (*rem publicam constituere*) od innych dziedzin prawa i źródeł je tworzących. Sytuacja zmieniła się w czasach wczesnonowożytnych (XVI–XVIII w.), a zwłaszcza u ich schyłku, w okresie tworzenia się pierwszych państw liberalno-demokratycznych, kiedy to powstały podstawy prawa ustrojów politycznych, zwane też pierwotnie prawem państwowym, a z czasem konstytucyjnym, który to termin obecnie dominuje, chociaż nie należy go łączyć jedynie z samą konstytucją, lecz całym ustrojem politycznym państwa. W rezultacie zazwyczaj spotykamy najczęściej stosowane pojęcia, a są nimi prawo: polityczne, państwowe, konstytucyjne.

Termin „prawo polityczne” pochodzi od *J.J. Rousseau*, a zawarty został w jego fundamentalnym dziele „O umowie społecznej” (1762). Określał on strukturę, kompetencje oraz sposoby działania organów politycznych w państwie. Jego przeciwnicy zarzucali mu nieostrość, zwłaszcza gdy chodziło o samo pojęcie polityki, jak również pomijanie w nim niepolitycznych, lecz istotnych regulacji ustroju państwa. Było ono popularne w I połowie XX w., zwłaszcza we Francji czy też II Rzeczypospolitej. Z kolei termin „prawo państwowe” odnosić można praktycznie wyłącznie do państwa i jego podstaw ustrojowo-społeczno-gospodarczych, lecz już nie do wszystkich norm prawnych obowiązujących w konkretnym państwie. Był on popularny w Polsce w latach 1945–1989, stosuje się też go w literaturze niemieckiej i rosyjskiej. Wreszcie pojęcie praw konstytucyjnych wywodzi się z rewolucyjnej Francji końca XVIII w. Akcentuje ono wprawdzie nadrzędność przepisów ustrojowych zawartych w konstytucji, nie pomijając wszakże innych aktów prawnych, hierarchicznie niższych, które również zajmują się ustrojem państwa. Obecnie jest ono niezwykle popularne zarówno w państwach wzorujących się na rozwiązaniach francuskich, jak również w krajach anglosaskich, dominuje też w literaturze polskiej. Wypiera ono skutecznie, jakkolwiek powoli, pozostałe terminy, zwłaszcza nazwę „prawo państwowe” w większości krajów europejskich, nawet niemieckojęzycznych. Ustrój konstytucyjny w szerokim rozumieniu to zatem cały system ustrojowy, od samej konstytucji począwszy, a skończywszy na aktach prawnych niższej rangi. Nadal jednak nazwa ta nie jest jednolicie

postrzegana, nie tylko wśród historyków ogólnych, ale i historyków prawa, co rodzi wobec niej, ze strony różnych autorów wątpliwości w zakresie jego treści, dynamiki rozwoju ustroju politycznego w połączeniu z społeczeństwem i gospodarką, wreszcie w związku z różnymi okresami historycznymi. Wszystko to może wywołać sprzeczności².

Widać je najwyraźniej w literaturze niemieckojęzycznej. Mianowicie od połowy XX w. historycy prawa najwyraźniej utożsamiali pojęcie *Verfassung* prawie wyłącznie z ustrojem państwa, nie zaś z samą konstytucją. Obecnie nastawienie się to zmienia, jakkolwiek nieliczni tylko autorzy podręczników popierają drugie rozwiązanie. Znakomita bowiem ich większość opisuje ustrój państw niemieckich na przestrzeni dziejów, zaś ewentualne elementy teoretyczne lub nawiązania do konstytucji rozpoczynają dopiero od pruskiej ustawy zasadniczej z 1850 r. Zaznaczyć przy tym należy, że ustrój wolnych miast niemieckich należy do zagadnień marginalnych, a nawet wręcz pomijanych, gdyż główną uwagę zwraca się na Prusy, Austrię, państwa południowe oraz środkowe, nawet północne są jedynie przytaczane lub w niewielkim stopniu opisywane. Zapewne czyni się tak przez wzgląd na ich znaczenie polityczne, ukształtowane przez stulecia. Czy jest to rozróżnienie trafne? Dla badaczy niemieckojęzycznych zapewne tak. W moim przekonaniu nie należy jednak zapominać o statusie i ustroju wolnych miast, w tym również pozaniemieckich, stąd też wynika potrzeba napisania niniejszej monografii³.

Z aktualnych niemieckich podręczników do historii prawa zagadnieniom ogólnoteoretycznym ustroju oraz konstytucjonalizmu najwięcej miejsca poświęcił *Ernst Rudolf Huber* w *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3, *Bismarck und das Reich*, a jest tego kilkadziesiąt stron⁴. Skłania to nas do zaledwie krótkiego przedstawienia jego przemyśleń, dalekiego od szczegółów, ale niezwykle istotnego, gdyż jest to autor znany, a wręcz nawet znakomity, który

² B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, s. 2–6.

³ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1977, s. 89 i n.; wcześniej m.in. P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, Tübingen 1911, a w stosunku do ustroju miast niemieckich np. W. Arnold, Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte, im Anschluß an die Verfassungsgeschichte der Stadt Worms, Hamburg u. Gotha 1854, *passim*; zob. też J. Bärmann, Die Verfassungsgeschichte Münchens im Mittelalter, Weimar 1938, *passim*; a z podręczników C. Conrad, Deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 1, Frühzeit und Mittelalter, Karlsruhe 1954, s. 427–468, jak również H. Planitz, Die deutschen Stadt im Mittelalter: von der Römerzeit bis zu den Zunft#mpfen, Weimar 1973, s. 295–324.

⁴ E.R. Huber, Deutschen Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, Bismarck und das Reich, Stuttgart 1970, s. 3–26; *tenże*, Die Bismarckische Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Reichgründung 1870/71, Stuttgart 1970, s. 164–196.

odszedł od dotychczasowego, a nawet aktualnego schematu reprezentowania historii ustroju państw niemieckich opartego na dogmatyce.

E.R. Huber problematyce tej poświęcił w swym podręczniku dwa obszernie podrozdziały zatytułowane „Pojęcie konstytucjonalizmu” (trzy tytuły) oraz „Konstytucjonalizm a władza królewska” (siedem tytułów). W pierwszym tytule podjął kwestię: absolutyzmu, konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu, w drugim – konstytucjonalizmu i liberalizmu, a w trzecim – konstytucjonalizmu jako prawdziwego lub dylatoryjnego kompromisu. W podrozdziale drugim zajął się konstytucjonalizmem i władzą królewską, przy czym w tytule pierwszym konstytucjonalizmem a zasadami władzy królewskiej, w drugim konstytucjonalizmem a prerogatywami korony, w trzecim konstytucjonalizmem i systemem egzystencjalnych zastrzeżeń, w czwartym konstytucjonalizmem i ciałami reprezentacji ustawodawczej, w piątym konstytucjonalizmem a odpowiedzialnością ministrów, w szóstym konstytucjonalizmem a neutralnością monarchy, wreszcie w siódmym konstytucjonalizmem i autorytetem monarszym. W sumie pierwszy miał charakter doktrynalno-teoretyczny. Na początek *E.R. Huber* starał się bowiem znaleźć formę mieszaną między absolutyzmem a nadchodzącym parlamentaryzmem. Stanowiska w tej sprawie były sprzeczne. Demokraci widzieli w ówczesnej monarchii konstytucyjnej rodzaj kryptoabsolutyzmu, będącego kontynuacją feudalizmu, militarystyki i biurokratyzmu. Odwrotnie ultrakonserwatyści uważali, że konstytucjonalizm to jedynie zasłona do przygotowania przyszłej rewolucji, która obali absolutyzm. W sprawę zaangażowali się też słynni filozofowie, np. *G. Hegel*, *F. Stahl*, *L. von Stein*, w większości przedstawiciele niemieckiego idealizmu, w których poglądach też było trudno znaleźć odpowiedź bądź była ona zróżnicowana. *G. Hegel* nie wykluczał rządów absolutystycznych, zaś państwo miało posiadać dawną formę, chociaż opartą na trójpodziale władzy. Z kolei *F. Stahl* podkreślał istnienie po stronie monarchy przysługujących mu uprawnień, zaś *L. Stein* był zwolennikiem monarchistycznego państwa socjalnego. W sumie wszyscy oni nie dali odpowiedzi na znalezienie kompromisu między czystym absolutyzmem a konstytucjonalizmem, chociaż byli zwolennikami trójpodziału władzy oraz ich równowagi, co miała zapewnić konstytucja okrojowana przez monarchę. Natomiast wczesny liberalizm polityczny, zaczerpnięty zresztą z Francji, a realizowany po kongresie wiedeńskim w konstytucjach państw południowoniemieckich opierał się na koncepcji kompromisu między burżuazją i arystokracją, gdzie król wprawdzie z bożej łaski panował, ale nie rządził, co zresztą przejęto z monarchii angielskiej. W Niemczech nurt ten reprezentowali m.in. *K. Rotteck* i *K. Welcker*. Zradykałizował się on w okresie Wiosny Ludów,

zwłaszcza podczas obrad parlamentu frankfurckiego, a ucieleśnił w konstytucji pruskiej z 1850 r., stanowiącej kompromis pomiędzy lewicowymi konserwatywami a pravicowymi liberałami, polegający na kombinacji zasad parlamentarnej reprezentacji z regułami ustroju monarchistycznego. Zaczął się on chwiać w latach 1862–1866 w okresie konfliktu konstytucyjnego, którego przedmiotem był budżet przeznaczony na reformy wojskowe. W tym czasie premierem Prus został *O. v. Bismarck*, zwolennik zjednoczenia Niemiec, w oparciu o stronnictwo małoniemieckie (bez Austrii), który oparł II Rzeszę na połączeniu elementów ustroju monarchistycznego, z domieszką absolutyzmu, z ustrojem parlamentarnym.

Natomiast drugi podrozdział dzieła *E.R. Hubera* miał już bardziej charakter formalno-dogmatyczny, tylko z ogólnymi przemyśleniami teoretycznymi, zajmując się głównie szczegółowymi kwestiami ustrojowymi i sporami nad ich praktyczną realizację. Dla teoretyków konstytucjonalizmu ma on w związku z tym mniejsze znaczenie. W każdym razie poglądy *E.R. Hubera* przytoczyliśmy tutaj nie bez przyczyny, gdyż mają one na tle pozostałych niemieckich historyków ustroju charakter oryginalny.

W sumie więc można pokusić się o stwierdzenie, że na rozwój konstytucjonalizmu niemieckiego w XIX w. wpłynęły zarówno doktryna, jak i wydarzenia polityczne. Do pierwszych zaliczyć można m.in. oddziaływanie prawa natury, ideologii oświecenia (trójpodział władzy, umowa społeczna), jak również racjonalizmu, liberalizmu czy też pozytywizmu prawniczego. Do drugich zaś należały przede wszystkim wojny napoleońskie i postanowienia kongresu wiedeńskiego, czego efektem były konstytucje oktrojowane w Bawarii – 1818 r., Badenii i Wirtembergii – 1819 r., a następnie po rewolucji lipcowej we Francji w Saksonii – 1832 r., Brunszwiku – 1832 r., oraz Hanowerze – 1833 r., a następnie wydarzenia Wiosny Ludów, począwszy od konstytucji frankfurckiej z 1849 r., a zwłaszcza pruskiej z 1850 r., a skończywszy na tendencjach zjednoczeniowych w Niemczech, którego podstawami była konstytucja Związku Północnoniemieckiego z 1867 r. i wreszcie II Rzeszy z 1871 r. Wszystko to były konstytucje pisane, obowiązujące w sensie formalnym, wreszcie normatywne, a więc faktycznie realizowane.

Obok *E.R. Hubera* o mechanizmach rządzących ustrojem państw, regułach ich działania czy też wpływach doktryn na zawartość konstytucji pisali bowiem też i inni, m.in. *C.F. Menger*⁵, *E.W. Böckenförd*⁶, *H. Bodt*, *D. Grimm*⁷ czy

⁵ *C.F. Menger*, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen*, Heidelberg 1986, s. 4–11.

też O. Kimmlich⁸. Nietrudno jednak zauważyć, że badacze ci należą do kręgu nielicznych historyków prawa łączących teorię twórców wielkich systemów z konstytucjonalizmem. Większość bowiem niemieckich podręczników poświęconych dziejom ustroju Niemiec (*Deutsche Verfassungsgeschichte*) opiera się zazwyczaj na założeniach formalno-dogmatycznych, a więc na samych instytucjach ustrojowych wraz z ich historycznym rozwojem, bez sięgania do poglądów, które te koncepcje posuwały naprzód co najwyżej tylko marginalnie. Przeważa więc zdecydowanie materialna rzeczywistość oraz jej opis.

Niniejsza monografia stara się lukę tę wypełnić, stąd też sięgnięto w niej również do realiów politycznych oraz, chociaż w mniejszym stopniu, społecznych, które potrafią zrozumieć przyjęte w konstytucjach konkretne rozwiązania instytucjonalne, jak również genzę uchwalania poszczególnych ustaw zasadniczych. Niemniej jest ona raczej przychylna zwracaniu głównej uwagi na bazę źródłową, a tym samym na analizę zawartych w nich rozwiązań ustrojowych, pozostawiając pole do podjęcia tematu przez historyków myśli ustrojowo-prawnej. Połączenie szczegółowe tych zagadnień podwoiłoby bowiem jej rozmiar. Stan ten dotyczy wszystkich omawianych w niej ustrojów konstytucyjnych wolnych miast, państw i terytoriów.

§ 3. Stan badań

W europejskiej literaturze prawnohistorycznej brak niestety opracowania całokształtu ustroju konstytucyjnego wolnych miast, państw i terytoriów w XIX i XX w. Zbadano bowiem jedynie pewne jego fragmenty. W związku

⁶ E. W. Böckenförde, *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*, Köln 1972, s. 127–170.

⁷ D. Grimm, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866*, Frankfurt am Main 1988, s. 10–75.

⁸ O. Kimmlich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 1970, *passim*; natomiast należy stwierdzić, że w wielu podręcznikach niemieckich jest przedstawiony jedynie ustrój Rzeszy na przestrzeni dziejów, bez wątków teoretycznych, np. F. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1950; H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, *Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806*, Düsseldorf 1984; Bd. 2 *Von 1806 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1990; B. Pieroth, W. Frotscher, *Verfassungsgeschichte*, München 2003; E. Forsthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Ein Abriss*, Stuttgart 1972; M. Botzenhart, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806–1949*, Stuttgart 1993; H. Fenske, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Norddeutschen Bund bis heute*, Berlin 1981, czy też H. Duchhardt, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1495–1806*, Stuttgart 1991, innych autorów już nie wymieniając.

z tym bliższe zainteresowanie powyższą tematyką stało się sprawą pilną. Do-tychczas skupiano się w literaturze narodowej wyłącznie na ustroju własnych krajowych wolnych miast, rzadziej już wolnych terytoriów. Dodatkowo, nawet jak w konkretnym państwie było ich kilka (Niemcy, ziemie polskie), każdym z nich zajmowano się oddzielnie. Jedynym wyjątkiem od tej zasady było porównanie ustroju Bremy i Lubeki pióra *J. Bollmanna*⁹, lecz wydane w 1914 r., a więc nieobejmujące okresu Republiki Weimarskiej. W innych państwach nie uczyniono nawet tego. W rezultacie zainteresowania uczonych skupiały się tylko na skoncentrowaniu głównej uwagi na własnym partykularyzmie. Znacznie lepiej, ale tylko w Niemczech, było z publikacją wszystkich łącznie tekstów konstytucji, w formie zbiorów. Dla wolnych miast niemieckich w XIX w. uczynił to *H.A. Zachariä*¹⁰, a dla okresu międzywojennego *O. Ruthenberg*¹¹, zresztą w ramach publikacji konstytucji wszystkich państw lub krajów niemieckich. W pozostałych państwach zainteresowano się wyłącznie wydawaniem tekstów źródłowych konstytucji wolnych miast w zbiorach pojedynczych lub ogólnych, przy okazji zamieszczania w nich innych konstytucji krajowych, co stało się zjawiskiem powszechnym. Trzeba jednak przyznać, że dla poznania fragmentów ustroju konstytucyjnego wolnych miast i terytoriów Europy miało to znaczenie kapitalne, zwłaszcza w obszarze starannego zebrania rozproszonego po wielu publikatorach oficjalnych, licznych tekstów. Na ogół dokonywało tego kilku autorów, nie zaś pojedyncze osoby. Regułą przy tym było, co zresztą słuszne, że zamieszczano w zbiorach tekst ustaw zasadniczych najistotniejszych dla powszechnej historii ustrojów, co z góry eliminowało wolne miasta i terytoria jako organizmy mające dla historii znaczenie poboczne. W sumie nie należy się ani temu dziwić, ani zgłaszać pretensji, fakt ten jedynie odnotowując, z zastrzeżeniem jedynie, że możliwości wydawnicze nie zostały dotychczas wyczerpane.

W zakresie opracowań ustroju konstytucyjnego imponującym ilościowo dorobkiem może się pochwalić nauka niemiecka, gdzie problematykę tę badali zarówno historycy ogólni, jak i prawa. Żałować jedynie należy, że obok wspomnianego *J. Bollmanna*, brak w Niemczech monografii o charakterze syntezy,

⁹ *J. Bollmann*, *Das Staatsrecht der freien Hansestädte Bremen und Lübeck*, Tübingen 1914, *passim*.

¹⁰ *H.A. Zachariä*, *Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart*, Göttingen 1855, s. 1142–1221.

¹¹ *O. Ruthenberg*, *Verfassungsgesetze des deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande von 1 Februar 1926*, Berlin 1926, Brema, s. 90–102, Hamburg, s. 102–112, Lubeka, s. 131–143.

a jedynie są to pozycje dotyczące jednego z czterech wolnych miast. Charakterystyczne jest przy tym zjawisko, że podjęli się tego uczeni lokalni, związani z konkretnym miastem. Pisano zresztą etapami, pierwszy kończył się na przełomie XIX/XX w. Do tego okresu dominował nurt formalno-dogmatyczny uwzględniający zwłaszcza po Wiośnie Ludów, kiedy to zaczęto uchylać konstytucje wolnych miast, tendencję do szczegółowego opisywania ich zawartości merytorycznej, np. *G.H. Seelig*¹² dla Hamburga, *J. Bollmann* dla Bremy¹³, *L. Euler*¹⁴ dla Frankfurtu/Main czy też *W. Brückner*¹⁵ dla Lubeki. Drugi etap miał miejsce w okresie Republiki Weimarskiej, kiedy to w wymienionych miastach wydawano kolejne konstytucje, zaś trzeci po zakończeniu II wojny światowej, kiedy to informacje o ustroju konstytucyjnym zawierano głównie w ramach historii ogólnej poszczególnych byłych już wolnych miast, w zasadzie bez pisanie odrębnych monografii, jakkolwiek były od tego wyjątki.

Nieco inaczej wyglądały badania nad ustrojem wolnych miast na ziemiach polskich, jakkolwiek cechą podobną był fakt, iż również przeprowadzali je uczeni z nimi związani. I tak ustrój i prawo Napoleońskiego Wolnego Miasta Gdańska przedstawili *E. Rozenkranz*¹⁶ i *W. Zajewski*¹⁷, natomiast Wersalskiego – *M. Podlaszewski*¹⁸ i ostatnio *T. Maciejewski*¹⁹. Z kolei dla Wolnego Miasta Krakowa najistotniejsze do dzisiaj pozostają publikacje *S. Wachholza*²⁰, *W. Bartla*²¹, *P. Cichonia*²², *J. Bieniarzówny* czy *J.M. Małeckiego*²³. Problem w tym, że jeżeli chodzi o to ostatnie miasto, zasadniczo brak w nim udziału uczonych obcych. Inaczej rzecz się miała z Wersalskim Wolnym Miastem Gdańskim, gdzie

¹² *G. Seelig*, Die geschichtliche Entwicklung der Hamburgischen Bürgerschaft und die hamburgischen Notabeln, Hamburg 1900, *passim*.

¹³ *J. Bollmann*, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht, Bremen 1909, *passim*.

¹⁴ *L. Euler*, Rechtsgeschichte der Stadt Frankfurt am Main. Eine Skizze, Frankfurt am Main 1872, *passim*.

¹⁵ *W. Brückner*, Staats- und Verwaltungsrecht der freien und Hansestadt Lübeck, Hanover 1909, *passim*.

¹⁶ *E. Rozenkranz*, Wolne Miasto Gdańsk. Ustrój, prawo, administracja, Wrocław 1980, *passim*.

¹⁷ *W. Zajewski*, Wolne Miasto Gdańsk pod znakiem Napoleona, Olsztyn 2005, *passim*.

¹⁸ *M. Podlaszewski*, Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska 1920–1933, Gdynia 1966, *passim*.

¹⁹ *T. Maciejewski*, Ustrój konstytucyjny i sądowy Napoleońskiego (1807–1814) i Wersalskiego Wolnego Miasta Gdańska (1920–1939) w rozwoju prawno-historyczno-porównawczym, Gdańsk 2017, *passim*.

²⁰ *S. Wachholz*, Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830 r., Kraków 1957, *passim*.

²¹ *W.M. Bartel*, Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815–1846), Kraków 1976, *passim*.

²² *P. Cichoń*, Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa 1827–1846, Kraków 2014, *passim*.

²³ *J. Bieniarzówna*, *J.M. Małecki*, Dzieje Krakowa, t. 3, Kraków 1979, *passim*.

znaczący był udział badaczy niemieckich. W okresie międzywojennym byli oni przesiąknięci nacjonalizmem, co zmieniło się korzystnie w czasach obecnych, np. *H.V. Böttcher*²⁴. Kwestią inną były natomiast ich poglądy na temat statusu międzynarodowoprawnego obu wolnych miast, które również i w czasach obecnych budzą kontrowersje.

Kwerendę archiwalno-biblioteczną przeprowadzono w wielu placówkach i instytucjach europejskich. W Polsce w następujących archiwach: Archiwum Państwowym w Gdańsku, Archiwum Narodowym w Krakowie, Archiwum Głównym Akt Dawnych i Archiwum Akt Nowych w Warszawie, oraz w bibliotekach: Bibliotece Gdańskiej Polskiej Akademii Nauk, Bibliotece Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, Bibliotece Czarторыskich w Krakowie, Książnicy Miejskiej w Toruniu, Bibliotece Uniwersyteckiej w Warszawie i Bibliotece Uniwersyteckiej w Poznaniu. W Niemczech w archiwach: Staatsarchiv Hamburg, Staatsarchiv Bremen, Archiv Hansestadt Lübeck, Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz Berlin, Bayerische Hauptstaatsarchiv München, Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main oraz Stadtarchiv Konstanz, jak również w bibliotekach: Bayerische Stadtbibliothek München, Universität- und Stadtbibliothek Köln, Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg, Universitätsbibliothek Düsseldorf, Universitätsbibliothek Konstanz, Universitätsbibliothek Frankfurt am Main, Deutsche Staatsbibliothek Berlin, Universitätsbibliothek/Techn. Univ. Berlin, w Genewie (Szwajcaria) – The League of Nations Archives at Geneva oraz Bibliothèque Universitété de Genève, w Paryżu (Francja) – Archives du Ministère des Affaires Étrangères i Bibliothèque Nationale, jak również w Rzymie (Włochy) – Archivio Centrale dello Stato i Biblioteca Nazionale Centrale di Roma.

§ 4. Struktura pracy

Monografia składa się z: wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. We wstępie skupiono się na kwestii wyjaśnienia rozmaitych terminów związanych z pojęciami konstytucji i prawa konstytucyjnego, głównie opierając się, co oczywiste, na rozważaniach badaczy niemieckich, gdyż to oni wpływali na ustalenie ustroju większości wolnych miast i wolnych terytoriów.

²⁴ *H.V. Böttcher*, *Die Freie Stadt Danzig. Wege und Umwege in die europäische Zukunft*, Bonn 1997, *passim*.

Rozdział I poświęcono kwestiom wolnych miast niemieckich. Tam bowiem tkwiła ich geneza, a niektóre inne czerpały z przyjętych w nich rozwiązań, zwłaszcza gdy chodziło o miasta hanzeatyckie. Kolejność ich opracowania nie była przypadkiem, gdyż w XIX i XX w. główną rolę odgrywał wśród nich Hamburg, znacznie mniejszą Brema, a w XX w. całkiem już niewielką Lubeka. One też istniały najdłużej, gdyż praktycznie do powstania III Rzeszy, natomiast Frankfurt/Main w XIX w. przeżywał losy, które ostatecznie w 1866 r. z tego grona całkowicie go wyeliminowały. Nieprzypadkowe było również wybranie dla nich wszystkich kolejności omawiania ich ustroju, a więc najpierw dzieje dawne, później okres podporządkowania się *Napoleonowi*, następnie dojście do przełomowego momentu, jakim były wydarzenia Wiosny Ludów i próby zjednoczenia Rzeszy, na Republice Weimarskiej kończąc. Schemat ten pozwolił jasno i przejrzysto wykazać ewolucję ich ustroju konstytucyjnego.

W rozdziale II opracowano wolne miasta utworzone na ziemiach polskich, a więc dwukrotnie Gdańsk i raz Kraków. Ich opis ujęto przy tym w szerszym kontekście politycznym, a więc wojen napoleońskich, traktatu wiedeńskiego, wreszcie traktatu wersalskiego, gdyż to one je stworzyły.

W rozdziale III zaprezentowano wolne miasta wybrzeża adriatyckiego. Ich rola, jak w przypadku Dubrownika, skończyła się wraz z *Napoleonem*, zaś Fiume uznać można jedynie za efemerydę, podobnie jak Triest. Stąd też im trzem poświęcono już znacznie mniej miejsca. Podobnie rzecz się miała z Terytorium Kłajpedy (rozdział IV). Fakt ten odnotować jednak należało, chociaż już bez sięgania do szczegółowych wcześniejszych dziejów.

Natomiast niewątpliwie ważny jest rozdział V, prawnoporównawczy, będący syntezą całej monografii, podsumowaniem tematu pracy. Być może występują też w nim i z góry założone tezy. Z pewnością zachęca on jednak do polemiki. W rezultacie zamieszczono w nim partie dotyczące statusu międzynarodowoprawnego wolnych miast i terytoriów oraz elementy prawnoporównawcze o charakterze ustrojowym.

Przy pisaniu rozprawy zastosowano, zresztą w różnym stopniu, następujące metody badawcze: formalno-dogmatyczną, prawnoporównawczą, aksjologiczną, historyczną czy też filologiczną. Stosując te metody, stanąłem jednak przed bardzo ważnym problemem, a mianowicie czasookresem ich istnienia. W przypadku wolnych miast niemieckich sprawa była oczywista, gdyż ich byt ustrojowoprawny trwał kilkaset lat, przechodząc w tym okresie ewolucję, którą należało uwzględnić. Inaczej natomiast rzecz się miała z innymi wolnymi miastami i wolnymi terytoriami Europy, z których niektóre przetrwały tylko kilka lat, np. Napoleońskie Wolne Miasto Gdańsk czy Fiume, inne ledwie kilkana-

ście, np. Wersalskie Miasto Gdańsk, wreszcie – co rzadkość – kilkadziesiąt lat, np. Wolne Miasto Kraków. Jednak i one nie odcięły się od wcześniejszych korzeni, w różnym zresztą stopniu, mało tego – niektóre z nich wykazywały podobieństwa ustrojowe do miast hanzeatyckich. W rezultacie postanowiłem ich ewolucję ustrojową poszerzyć poza granice okresu wolnych miast, aby uzyskać szersze spojrzenie na rozwój ich ustroju w znacznie dłuższej perspektywie historycznej. Wydaje mi się to być ujęciem słusznym.

Na zakończenie tych uwag pragnę złożyć wyrazy szczególnej wdzięczności dla mojej córki *Mai* oraz żony *Aleksandry*, za daleko idącą pomoc przy powstaniu pracy. Nigdy im tego nie zapomnę. Dziękuję też pracownikom Katedry Historii Prawa Uniwersytetu Gdańskiego, którzy pomogli mi zbierać materiały do jej powstania, a zwłaszcza dr. *Marcinowi Michalakowi*.

Monografia została napisana w Polsce i Niemczech w okresie od maja do grudnia 2017 r.