

PAWEŁ CICHONŃ
(Uniwersytet Jagielloński)

O rządach prawa w Wolnym Mieście Krakowie uwag kilka¹

Abstract

Some observations on the rule of law as applied in the Free City of Cracow

The paper is concerned with the analysis of certain constitutional and legal issues in the history of the Free City of Cracow. When explored, these issues might (at least partly) support the idea that the agencies of the City functioned along the lines which were characteristics of the *Rechtsstaat*. What was emphasized was the fact that the legal norms binding in the Free City complied with the systemic hierarchical order and were subject to promulgation. What was also emphasized was the development of administrative law that was of two-sidedly binding force. The provisions of this law were binding not only on the citizens but also on the administrative agencies. The next thing testifying to the fact that priority was granted to law was the introduction of legal responsibility of the officials for the failure to fulfill their duties. It was also pointed out that in the Free City no external control of the administration was introduced, in particular there were no administrative court. Besides, the impact that the representatives of the protective empires had on the activities of the Free City authorities as well as the opportunism of the local political milieu, caused that the Free City could hardly be regarded as a State governed by the rule of law.

Key words: state of law, legal sources, the Free City of Cracow, legalism, administration

Słowa kluczowe: państwo prawa, źródła prawa, Wolne Miasto Kraków, legalizm, administracja

Administracja większości europejskich państw w XIX wieku była kształtowana na podstawie zasady legalizmu. W krajach niemieckich wiązało się to z realizacją założeń, które z czasem zostały ujęte w koncepcje ustrojowe *Gesetzesstaat*², a następnie

¹ Główne tezy tego artykułu zostały przedstawione w referacie pt. *Z rządów prawa w Wolnym Mieście Krakowie* wygłoszonym na XXIII Zjeździe Katedr Historyczno-Prawnych zorganizowanym przez Katedrę Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Zegrze, wrzesień 2010 r.

² Idea *Gesetzesstaat* wyrastała z przekonania, że cały porządek prawny jest *de facto* porządkiem prawa ustanowionego. Pierwotnym i jedynym źródłem prawa powinna być ustawa, z której można wyprowadzić

*Rechtsstaat*³. W tego typu państwach prawo powinno rządzić i stanowić podstawę działania jego organów. Również administracja powinna działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, czyli powinien ją cechować ścisły legalizm. Zarazem na władzy ciążył obowiązek respektowania prawa, czyli niepodejmowania działań sprzecznych z prawem. Prawo powinno się przyznawać wartość nadrzędną. Prawo stanowiło też podstawowy instrument realizacji celów i zadań państwa. Była to oczywiście teoria, pewna idea, którą z różnym powodzeniem starano się wprowadzać w życie w XIX wieku. Niemniej stopień realizacji tych założeń stanowił swoisty probierz, który umożliwiał ocenę praworządności danego państwa.

Analizując ustawodawstwo Wolnego Miasta Krakowa, można zauważyć wyraźną tendencję do podporządkowywania przepisom prawa aktywności władzy państwowej. W ten sposób – bardziej lub mniej świadomie – starano się zabezpieczać praworządne działania administracji, a tym samym urzeczywistniać w praktyce zasadę legalizmu. Problem „rządów prawa” jest jednak bardziej złożony i wieloaspektowy niż tylko prosta deklaracja o supremacji prawa. Dlatego też dalsza część niniejszego artykułu zostanie poświęcona omówieniu kilku wybranych elementów charakterystycznych dla rządów prawa, które miały wpływ na funkcjonowanie administracji Wolnego Miasta Krakowa⁴.

Pierwszym z nich było założenie, że akty prawne powinny się znajdować w porządku hierarchicznym. W Wolnym Mieście Krakowie istniał złożony system źródeł prawa, tworzący właśnie taką hierarchię. Stwarzało to konieczność formalnej zgodności aktów niższego szczebla z aktami wyższego szczebla, przy czym w Rzeczypospolitej Krakowskiej oznaczało to nie tylko zgodność z konstytucją, ale także zgodność z traktatami zawartymi między trzema państwami opiekuńczymi: Austrią, Prusami i Rosją. Pełny uporządkowany system źródeł prawa sporządził Szczęsny Wachholz, który zaliczał do nich:

- a) postanowienia traktatów międzynarodowych zawartych na kongresie wiedeńskim, tj.: traktatu dodatkowego dotyczącego Krakowa, traktatów zawartych między Austrią, Rosją i Prusami w sprawie podziału ziem polskich oraz traktatu końcowego (ogólnego);
- b) konstytucje Wolnego Miasta⁵;

wszystkie konkretne rozstrzygnięcia prawne; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skapska i in., Kraków 2000, s. 220, 221.

³ Przez państwo prawa w znaczeniu formalnym rozumie się państwo, którego ustrój opiera się na spisanej konstytucji zawierającej: trójpodział władz, niezależność sądownictwa, związanie administracji prawem oraz katalog praw i wolności obywatelskich. Innymi słowy, na państwo prawa w ujęciu formalnym składa się system procedur i instytucji zabezpieczających praworządne działanie administracji, ale także gwarantujących dochodzenie przez obywateli praw podmiotowych. Pojęcie państwa prawa w znaczeniu materialnym kieruje swoją uwagę na treści, jakie niesie z sobą prawo. Wskazuje się na związek prawa z określonym systemem wartości; A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, CPH, 2005, t. 57, z. 1, s. 177, 178; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty...*, s. 220, 221.

⁴ Niniejszy temat został opracowany z punktu widzenia historii administracji, przy czym nie jest to jedyne możliwe ujęcie tej problematyki.

⁵ W krótkim, bo zaledwie 31-letnim okresie istnienia Wolnego Miasta Krakowa obowiązywały kolejno aż trzy konstytucje – z dnia 3 maja 1815 r.; z dnia 11 września 1818 r.; z dnia 29 lipca 1833 r.; J.A. Goclon, *Konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 1815, 1818, 1833 r.*, Warszawa 1990; M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918 wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 179–201; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 110; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 260; T. Maciejewski, *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 211.