

Poglądy na temat statusu prawnomiędzynarodowego Wolnego Miasta Krakowa

Zjawiskiem o zasadniczym znaczeniu dla ujęcia prawnomiędzynarodowego statusu państwa, tak jak było to rozumiane w dziewiętnastowiecznym systemie prawa międzynarodowego, jest personifikacja państw należących do społeczności międzynarodowej¹. Państwo było traktowane na podobieństwo osoby fizycznej mającej wolę i zdolnej do przeprowadzenia tej woli na określonym terytorium (terytorium państwa) wobec jednostek. Państwo w takim ujęciu wstąpiło więc w miejsce jednostki, którą był udzielny władca, suwerenny w obrębie swego państwa i suwerenny (udzielny) wobec innych władców. Jest to wprost nawiązanie do teorii pochodzących z XVI i XVII w., które pojawiły się wobec konsolidacji władzy monarchów w państwach narodowych (Francja, Hiszpania, Anglia)². Formalnie w stosunkach międzynarodowych w XIX w., przynajmniej do ery konstytucyjnej, występował monarcha lub inna osoba będąca głową państwa jako prowadzący te stosunki we własnym imieniu, co przejawiało się w zawieraniu przez niego traktatów. Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego było (i jest także dziś) jednością, zatem, po uzyskaniu uznania, państwo występuje w prawie narodów jako jednostka. Zmiany terytorialne, ubytek ludności nie zmieniają stanowiska państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego (choć wpływają na jego wagę); tak samo zmiana formy rządu nie powoduje utraty podmiotowości prawa międzynarodowego ani konieczności jego ponownego uznania. Na identycznej zasadzie poddanie się ograniczeniom wykonywania władzy w określonych kierunkach nie pozbawia automatycznie państwa podmiotowości prawa narodów³.

¹ Pojęciem „personifikacja” posługuje się Ludwik Ehrlich w *Prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 121 i n. (Było to IV wydanie tej pozycji, poprzednie wydania nosiły nazwę *Prawo narodów*). Oznacza ona uosobienie państwa przez jego głowę.

² Zasada ta oraz wynikająca z zasady równości reguła *par in parem non habet imperium* ma taki skutek, że w ścisłym sensie osoba monarchy lub głowy państwa jest wyłączona spod właściwości sądowej w państwie obcym w swoich osobistych sprawach, a szerzej oznacza brak jurysdykcji nad taką osobą każdej innej władzy niż władza własnego państwa.

³ Natomiast w pewnych sytuacjach zupełna zmiana ustroju połączona ze znacznym zmniejszeniem terytorium może powodować zmianę podmiotu prawa narodów. Jako najdobitniejszy przykład takiej szczególnej sytuacji podaje się los monarchii austro-węgierskiej po zakończeniu I wojny światowej. Podmiot prawa międzynarodowego, którym była monarchia austro-węgierska, nie zachował się ani jako republika austriacka (niemieckoaustriacka), ani jako państwo węgierskie, ani jako republika czechosłowacka, a państwa te obok Polski, Włoch, Jugosławii rozciągnęły swoją suwerenność na części jej dotychczasowego terytorium.

Jako podmiot prawa międzynarodowego państwo ma prawo wykonywać władzę nad ludnością na swym terytorium, z personifikacji wynika jednak możliwość wykonywania władzy przez państwo także poza własnym terytorium. Państwo może traktatem upoważnić drugie państwo do wykonywania na swoim terytorium władzy w pewnym kierunku albo aby na części jego terytorium wykonywało władzę bądź w zakresie osobowym, bądź w zakresie rzeczowym, bądź pod tytułem ogólnym itp. Możliwość wykonywania władzy poza własnym terytorium jest pozostałością traktowania władzy publicznej na podobieństwo własności⁴.

Z powyższych uwag wynikają co najmniej dwie kwestie wymagające osobnego rozważenia. Pierwszą jest problem relacji między podmiotowością prawa międzynarodowego a suwerennością, drugą – problem odróżnienia ograniczenia suwerenności od ograniczenia wykonywania suwerenności.

Ponieważ nauka prawa państwowego przez pojęcie suwerenności rozumie albo suwerenność najwyższą, tj. przez nikogo poza państwem nieograniczoną władzę, albo też dwa tej władzy przymioty, czyli samowładność rozumianą jako niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych oraz całowładność rozumianą jako kompetencję do normowania wszelkich stosunków wewnątrz państwa. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego zatem suwerenność należy uważać za jednoznaczną z podmiotowością prawa międzynarodowego, tzn. z charakterem członka społeczności międzynarodowej⁵. W konsekwencji ograniczenie podmiotowości prawa międzynarodowego jest ograniczeniem suwerenności. Z kolei z podmiotowości prawa międzynarodowego wynika, że podmiot prawa międzynarodowego ma pełnię władzy nad podlegającym mu terytorium, jednakże – to istotne zastrzeżenie – rozumieć należy przez to, że ma on nad tym terytorium władzę pierwotną, niewywodzącą się z nadania przez inne państwo lub inny podmiot, podlegającą tylko takim ograniczeniom, jakie ten podmiot sam na siebie przyjmie. Domniemywa się, że państwo będące członkiem społeczności międzynarodowej istnieje co do zasady na warunkach równości z każdym innym jej członkiem, o ile domniemanie to nie zostanie w konkretnym wypadku uchylone.

Państwo może być podmiotem prawa międzynarodowego jedynie w pewnym tylko zakresie, a to oznacza, że w jednym kierunku jest uznawane za odrębny podmiot, a w innym jest uważane za integralną część innego podmiotu prawa międzynarodowego. Pozbawienie zatem możliwości występowania w stosunkach międzynarodowych w pewnej sferze w charakterze podmiotu prawa międzynarodowego uważać należy jedynie za ograniczenie suwerenności. Z tego punktu widzenia suwerenność w świetle prawa międzynarodowego może być ograniczona albo w ten sposób, że państwo jest członkiem społeczności międzypaństwowej w pewnych kierunkach, a w innych suwerenność tak rozumiana przysługuje podmiotowi drugiemu, złożonemu z podmiotu pierwszego oraz innych podmiotów (*casus federacji*); albo w ten sposób, że państwo w pewnych kierunkach występuje jako członek społeczności międzypaństwowej, a w innych występuje w jego imieniu inne państwo, w skład którego pierwszy podmiot

Wprawdzie w traktacie Saint-Germain znalazło się domniemanie, że republika austriacka jest kontynuacją dawnej monarchii, ale domniemanie to obowiązywało tylko kontrahentów tego traktatu i w jego granicach. Zob. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe...*, s. 122.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

nie wchodzi (*casus* państwa zależnego, protektoratu międzynarodowego, państwa wasalnego)⁶.

Uzupełnieniem przedstawionych powyżej problemów, które stanowią jak gdyby próbę opisanego statusu takich tworów jak Wolne Miasto Kraków, jest przedstawienie statusu, jaki może przysługiwać określonemu terytorium w myśl prawa międzynarodowego. Terytorium nie jest rzeczą jasną podmiotem prawa narodów. Nie jest jednak także przedmiotem prawa międzynarodowego w tym sensie, że za przedmiot norm prawa międzynarodowego uważa się stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego. Terytorium nie jest takim stosunkiem między podmiotami prawa międzynarodowego, lecz stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego mogą dotyczyć między innymi terytorium, a to oznacza, że te podmioty mogą mieć wobec siebie wzajemne prawa i obowiązki w odniesieniu do określonego terytorium. Zatem przedmiotem norm prawa międzynarodowego są wzajemne stosunki podmiotów prawa międzynarodowego odnoszące się do terytorium, a nie samo terytorium jako takie⁷.

Wspomniane powyżej stosunki pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego mogą dotyczyć:

- po pierwsze, terytorium podlegające suwerenności jakiegoś państwa. Obejmuje to przede wszystkim sytuację, gdy jedno państwo, z mocy umowy, wykonuje władzę na terytorium podlegającym suwerenności drugiego państwa – jest tu jednak możliwy bardzo szeroki krąg przypadków; może być rezultatem umowy, ale może też w skrajnych wypadkach stanowić na przykład tzw. okupację wojenną, stanowiącą faktyczne wykonywanie władzy przez jedno państwo nad terytorium innego, będącego w stanie wojny z nim;
- po drugie, terytorium niepodlegające suwerenności żadnego państwa. W odniesieniu do takiego terytorium państwa mogą mieć wzajemne obowiązki wynikające albo z obowiązujących umów, albo z prawa pospolitego.

Istnieją także wyjątkowe sytuacje, w których dwa lub więcej państw posiadają łącznie suwerenność nad terytorium. Sytuację taką określa się jako *coimperium* dla oddania analogii i jednocześnie odróżnienia od podobnych relacji w prawie prywatnym, a określanych dawniej tradycyjnie jako *condominium*. W takich wypadkach państwa te porozumiewają się co do kierowania sprawami tego poddanego ich władzy terytorium wspólnego i albo wykonują tę władzę wspólnie i w porozumieniu, albo też jedno z nich wykonuje ją *de facto* w imieniu obu.

Kryterium odróżniającym tę sytuację *coimperium* (*condominium*) od niepozostawiania terytorium pod niczyją suwerennością byłoby faktyczne wykonywanie lub też niewykonywanie władzy bezpośrednio przez państwa powołujące się na uprawnienia do zwierzchnictwa nad takim terytorium.

Warto przypomnieć, że Wolne Niepodległe i Ściśle Neutralne Wolne Miasto Kraków wraz z Okręgiem, zwane także Rzeczpospolitą Krakowską, utworzone zostało na mocy postanowień kongresu wiedeńskiego. W skład jego terytorium wchodziło samo miasto Kraków oraz obszar obejmujący pas ziemi na północnym brzegu Wisły, ciągnący się od Krakowa w kierunku zachodnim aż do granicy z terytorium historycznego Śląska. Terytorium tego państewka obejmowało oprócz stolicy trzy miasta i 244 wsie.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 510–562.

Miastami tymi były Chrzanów, Trzebinia i Nowa Góra. Tereny, które tworzyły terytorium Wolnego Miasta, przed jego powstaniem stanowiły obszary cesarstwa austriackiego (po III rozbiorze), a po pokoju w Schoenbrun w 1809 r. weszły w skład Księstwa Warszawskiego (departament krakowski). Powstanie tego państewka było, jak powszechnie się uważa, owocem kompromisu między rywalizującymi o te terytoria Austrią i Rosją, którego rezultatem był zawarty 3 maja 1815 r.⁸ traktat dodatkowy między przedstawicielami Austrii, Rosji i Prus, uznany następnie za część Aktu Generalnego podpisanego 9 czerwca 1815 r. przez uczestników kongresu. Na mocy jego postanowień utworzono z Krakowa i związanego z nim terytorium miasto „wolne, niepodległe i ściśle neutralne” *sur la protection* trzech mocarstw. Zgodnie z propozycją rosyjską⁹ miało ono otrzymać status podobny do statusu miast hanzeatyckich¹⁰. Terytorium państwa obejmowało około 1164 km². Ludność liczyła około 88 tysięcy, w tym około 23,4 tysięcy ludzi zamieszkiwało samo miasto Kraków w jego ówczesnych granicach. Wolne Miasto w ciągu swego trzydziestoletniego okresu istnienia przeszło dość zasadnicze i burzliwe przemiany ustrojowe – od współwładzy z czynnikami reprezentującymi mocarstwa opiekuńcze w pierwszym okresie (okres rządów *de facto* Komisji Organizacyjnej w latach 1815–1818) poprzez okres sporej i faktycznej niezależności w latach 1818–1830, okres okupacji i reorganizacji po upadku powstania listopadowego¹¹ (działania Komisji Reorganizacyjnej), aż po stopniowy upadek odrębności i niezależności wyrażający się w długoletnim, poprzedzającym likwidację formalną, okresie okupacji, a tym samym faktycznej dwuwładzy władz Wolnego Miasta i władz okupacyjnych (które, rzecz jasna, reprezentowały mocarstwa opiekuńcze). Rok 1846 jest rokiem likwidacji Wolnego Miasta Krakowa i włączenia jego terytorium do Austrii, co nastąpiło na podstawie traktatu z 6 listopada 1846 r. Uroczystość oficjalnego przejścia

⁸ W. Tokarz, *Pomniki prawa Rzeczypospolitej Krakowskiej 1815–1818*, t. I, Kraków 1932, s. 3–9; J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowska 1815–1846. Wybór źródeł*, „Gazeta Krakowska”, 2 VIII 1815, s. 10–17.

⁹ W czasie obrad kongresu sprawa polska stanowiła jeden z najtrudniejszych problemów. Aleksander, car Rosji, pragnął zachować pod swoim berłem całość ziem polskich, które w praktyce były już wówczas od dwóch lat – od 1813 r., tj. od daty wkroczenia wojsk postępujących za cofającymi się w wyniku przegranej kampanii moskiewskiej zimą 1812/1813 Francuzami, pod okupacją rosyjską. Plany cara napotykały opór i na przykład Austria sugerowała nawet powrót do granic z roku 1806 – zatem z północną Małopolską i Krakowem w austriackich rękach. Osia zawartego w owym czasie kompromisu była kompensacja Prus częścią terytorium sprzymierzonej z Napoleonem Saksonii oraz powrotem pod ich panowanie Poznańskiego i Torunia. Austria zachowała południowy brzeg Wisły z Podgórzem. Jak bolesny był to problem, świadczy fakt rozważania przez skonfliktowane mocarstwa kroków wojennych.

¹⁰ Obszerniej na ten temat: Sz. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska od 1815 do 1830 r.*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 33–35 wraz z bardzo obszerną bibliografią tego zagadnienia; a także W.M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815–1846)*, Biblioteka Krakowska nr 116, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1976, s. 7–9; M. Zgórniak, *Wielka Historia Polski*, t. 7: *Polska w czasach walk o niepodległość*, Fogra, Kraków 2001, s. 16, 64–66; J. Bieniarzówna, J. Małecki, *Dzieje Krakowa. Kraków w latach 1796–1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979, s. 39–41; L. Królikowski (właśc. Hilary Meciszewski), *Memoriał historyczny i polityczny o stanie obecnym WM Krakowa i jego okręgu na poparcie adresu obywateli krakowskich, podanego rządowi francuskiemu i angielskiemu w październiku 1839 r.*, Paryż 1840, s. CXVIII–CXXVI.

¹¹ Wolne Miasto nie przyłączyło się do powstania, jednak ludność na różne sposoby je wspierała, co przyczyniło się do wojskowej okupacji miasta przez ścigającą resztki wojsk polskich armię rosyjską.

władzy w Krakowie przez przedstawiciela cesarza odbyła się 16 listopada 1846 r.¹² Los Wolnego Miasta Krakowa został jednak przesądzony dużo wcześniej – na konferencjach Świętego Przymierza w Muenchengratz w 1833 r. i Cieplicach w 1835 r., kiedy to wyraźnie zarysowano program likwidacji w przyszłości Wolnego Miasta i przyłączenia jego terytorium do Austrii¹³.

Odnosząc opisane powyżej sytuacje modelowe, w jakich może być ujęty status małego i faktycznie niesamodzielnego politycznie państwa, do problemu statusu Wolnego Miasta Krakowa, wskazać wypada, że o ewentualnej sytuacji faktycznego *coimperium* w jego historii można mówić – pomijając okres okupacji tego terytorium po upadku Księstwa Warszawskiego – w okresach, kiedy mocarstwa opiekuńcze przejmowały bezpośrednią władzę nad Wolnym Miastem. Do takich okresów zaliczyć można w moim rozumieniu lata 1815–1818, kiedy działała Komisja Organizacyjna nadzorująca bezpośrednio nie tylko organizację władz państwowa, ale także *de facto* kontrolująca przebieg codziennych jego spraw. Ponadto okres od 27 września 1831 r., kiedy w ślad za cofającymi się oddziałami polskimi z Królestwa po przegranej powstaniu listopadowym wkroczyły na teren Wolnego Miasta oddziały rosyjskie¹⁴, do 24 listopada tegoż roku, gdy z niego ustąpiły, a także okres od marca 1833 do 11 listopada 1833 r., kiedy nastąpiło ogłoszenie znowelizowanej Konstytucji Wolnego Miasta przez Komisję Reorganizacyjną¹⁵. Przyjmuję przy tym, że samo wykształcenie się od roku 1831 Konferencji Rezydentów w miejsce dotąd samodzielnie działających przedstawicieli mocarstw opiekuńczych nie oznaczało jeszcze automatycznie przejmowania bezpośredniego wykonywania i kontrolowania władzy.

Kolejnym okresem okupacji był okres od 17 lutego 1836 do 20 lutego 1841 r., kiedy kraj znajdował się pod okupacją wojsk austriackich na podstawie układów z Muenchengratz i Cieplic¹⁶. Działania te podejmowane były zawsze z powołaniem się na powyższe umowy, a nadto okupant występował w imieniu trzech mocarstw opiekuńczych¹⁷. Wskazać należy, że wprawdzie *coimperium* jest raczej stanem prawnym, nie faktycznym, a okupacja ma charakter faktyczny w odniesieniu do obcego terytorium, to jednak to faktyczne wykonywanie władzy na terytorium niepoddanym teoretycznie niczyjej suwerenności, ale znajdującym się pod formalną opieką państwa okupującego, i na podstawie tytułu wynikającego z międzynarodowej umowy zbliża to terytorium do statusu klasycznego *coimperium*.

¹² J. Bieniarzówna, J. Małecki, *Dzieje Krakowa...*, s. 109 i n.; J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 464–469, wyd. II, s. 429–433.

¹³ Trzeba podkreślić, że Wolne Miasto nie od razu ciążyło politycznie w kierunku Austrii. Taką tendencję można wyraźnie wskazać dopiero od połowy lat 30., tj. od objęcia prezesury Senatu przez Józefa Hallera i od postanowień konferencji mocarstw opiekuńczych w Muenchengratz w 1833 r. i Cieplicach w 1835 r. Wcześniej Wolne Miasto wyraźnie ciążyło do Królestwa Kongresowego i Rosji. Trudno się temu dziwić, wszak cara Aleksandra I uważano za ojca tego tworu, a ks. Adama Czartoryskiego za głównego autora konstytucji w 1815 r. Zmiana w latach 30. była wyraźna i na przykład nową konstytucję z 1833 r. zaprojektowano już w Wiedniu pod dyktando Austrii.

¹⁴ J. Małecki, J. Bieniarzówna, *Dzieje Krakowa...*, s. 108–111.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Rzeczpospolita Krakowska 1815–1846. Wybór źródeł*, wyd. J. Bieniarzówna, Ossolineum, Wrocław 2004, s. 315 i n.

¹⁷ *Ibidem*.

Do terytoriów niepodlegających suwerenności żadnego podmiotu prawa międzynarodowego można zaliczyć:

- terytoria, które takiej suwerenności nie podlegają, ale mogłyby suwerenności podlegać, na przykład w drodze zawłaszczenia;
- obszary, które nie mogą być poddane suwerenności żadnego państwa, albowiem każdy podmiot prawa międzynarodowego ma względem tego terytorium jakieś uprawnienia lub obowiązki albo też istnieją takie podmioty, którym z mocy stosunków umownych przysługują uprawnienia uniemożliwiające zawłaszczenie tych terytoriów lub też istnieją podmioty, które przyjęły odnośnie do tych terytoriów pewne uprawnienia umowne i są za nie odpowiedzialne tak długo, jak te umowy je wiążą¹⁸.

W literaturze wyróżniono niejako dwie (lub trzy) grupy typów państw o odmiennie ukształtowanej charakterystyce podmiotowości prawno-międzynarodowej i związanymi z takim statusem brakiem ograniczeń lub ograniczeniem suwerenności.

Do grupy pierwszej zaliczyć można państwa udzielne, jednolite. Przy czym do państw udzielnych, jednolitych zaliczyć należy także państwa związkowe, ale o tak ukształtowanym ustroju, że części składowe federacji nie mają prawa samodzielnego występowania jako podmioty prawa międzynarodowego.

Ponadto do grupy tej należą państwa o podzielonej suwerenności także z punktu widzenia prawa międzynarodowego, tj. państwa związkowe jak federacje, w których części składowe zachowały pewną podmiotowość prawno-międzynarodową. W tej grupie mieścić się będą także:

- różne, szczególne typy państw złożonych, jak: unie realne oraz unie personalne w wypadku państw o ustroju monarchicznym;
- państwa o ustroju konfederacji, gdzie związek państw nie otrzymał charakteru samodzielnego podmiotu prawa międzynarodowego albo też otrzymał go w bardzo ograniczonym zakresie;
- inne jeszcze bardziej szczególne sytuacje, jak na przykład państwa i imperia kolonialne, których wewnętrzna struktura była jeszcze bardziej swoista.

Do drugiej grupy należą różne rodzaje państw zależnych lub o ograniczonej suwerenności oraz podmioty, którym nie można przypisać cechy suwerenności.

Przede wszystkim należą tu takie państwa o charakterze zależnym, które mimo wszystko przynajmniej w niektórych kierunkach zachowały choćby ograniczoną suwerenność. Różni autorzy tworzą różne kategorie takich państw. Ludwik Ehrlich¹⁹ wymienia tutaj następujące kategorie:

- państwa zależne,
- protektoraty międzynarodowe,
- państwa wasalne,
- inne typy ograniczeń szczególnych.

Z kolei Julian Makowski²⁰ rozważający sytuację niesłuchanie podobną – dotyczącą Wolnego Miasta Gdańska po I wojnie światowej, wyróżnia:

- stosunek wasalny,

¹⁸ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe...*, s. 564 i n.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie Wolnego Miasta Gdańska*, Warszawa 1923, s. 57 i n.

- protektorat międzynarodowy,
- mandaty (ale to dotyczy, rzecz jasna, już epoki późniejszej, tj. po I wojnie światowej).

W ujęciu obu autorów tę grupę państw łączą dwie cechy: brak pełnej suwerenności i pozostawanie w stanie zależności od innego podmiotu prawa międzynarodowego, ale przy zachowaniu przez pozostające w zależności państwo podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz przynajmniej ograniczonej, ale jednak suwerenności. W zależności od tak zdefiniowanego typu państwa zależnego ograniczenie polegać będzie albo na ograniczeniu suwerenności w pewnych kierunkach i wykonywaniu w tym zakresie tej suwerenności przez państwo „zwierzchnie”, albo jedynie na ograniczeniu wykonywania tejże suwerenności na rzecz państwa zwierzchniego przy zachowaniu ograniczonej lub pełnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez państwo podległe.

Obaj autorzy, zarówno Ehrlich, jak i Makowski, jak to wspomniano powyżej, od tej grupy państw zależnych odróżniają wyraźnie osobny rodzaj tworców, niekoniecznie posiadających suwerenność (o których była mowa jako terytoriach niepodlegających niczyjej suwerenności).

Ehrlich nazywa ten typ obszarem niepozostającym pod suwerennością żadnego państwa i do tego właśnie typu zaliczył Wolne Miasto Kraków, wskazując, że mimo zasadniczego zamieszania terminologicznego, odróżnić należy pojęcie „ochrony” – *protection*, którym posłużył się art. VI traktatu głównego z 1815 r.²¹, i które to pojęcie należy rozumieć jako stan faktyczny wynikający z innych uregulowań i który należy zawsze analizować oddzielnie, od protektoratu – *protectorat*, który jest pojęciem prawnym, instytucją mającą określone znaczenie²².

Makowski natomiast ten oddzielny typ podmiotu określa mianem protektoratu administracyjnego właśnie dla odróżnienia go od klasycznego protektoratu międzynarodowego. W jego ujęciu, w wypadku klasycznego protektoratu międzynarodowego, państwo uzależnione ustępuje tylko w zasadzie wykonywania pewnych atrybutów swej suwerenności, pozostając państwem suwerennym i zachowując podmiotowość prawnomiędzynarodową (typową dla państwa) oraz nie tracąc teoretycznie prawa do cofnięcia udzielonych uprawnień. Natomiast protektorat administracyjny dotyczy sytuacji, gdy państwo uzależnione wyzbywa się całkowicie i trwale swej suwerenności na rzecz protektora i zlewa się niejako z nim albo też – jak to ma mieć miejsce w wypadku Wolnego Miasta Krakowa – nigdy przedmiot protekcji nie posiadał żadnej podmiotowości lub suwerenności, zatem w zasadzie go nie ma. W obu wypadkach przedmiotem takiego administracyjnego protektoratu jest obiekt stosunków międzynarodowych bez jakiegokolwiek suwerenności, niemniej jednak będący mimo to podmiotem stosunków prawnopaństwowych. Taki związek terytorialny podporządkowany władzy najwyższej suwerena (suwerenów) może posiadać szeroki zakres autonomii – tak że na pierwszy rzut oka ma pozory państwa suwerennego, zależnego²³.

²¹ S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej 1937. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 148–152.

²² L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe...*, s. 131–132; L. Oppenheim, *International Law*, t. I: *Peace*, wyd. 5, London 1937, s. 167.

²³ J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 58–59.

Obaj autorzy do tej grupy szczególnych obiektów prawa międzynarodowego zaliczają oprócz Wolnego Miasta Krakowa istniejące niemal współcześnie z nim Stany Zjednoczone Wysp Jońskich utworzone 5 listopada 1815 r.²⁴

Autorzy podejmujący dotychczas problematykę ustrojową Wolnego Miasta Krakowa nie zdołali przyjąć jednolitego stanowiska i jednoznacznie ocenić problemu statusu Wolnego Miasta. Szczęsny Wachholz wskazał tylko na kilka zasadniczych kwestii. Wśród nich na traktatowe uregulowanie opieki dworów Austrii, Rosji i Prus (*sous la protection*) o bardzo w praktyce szerokim zakresie. Zwracał także uwagę na problematyczny charakter prawa legacji przysługujący Wolnemu Miastu (czy dotyczył on tylko mocarstw opiekuńczych, czy też obejmował także inne kraje). Ponadto podnosił problem statusu, jaki mieli rezydenci mocarstw opiekuńczych w Wolnym Mieście, który znacznie wykraczał poza status zwykłych przedstawicieli dyplomatycznych. W konsekwencji wskazał, że w jego ocenie odmówić charakteru państwowego jako państwa zależnego lub półsuwerennego można Wolnemu Miastu dopiero po roku 1831²⁵.

Wojciech M. Bartel jednoznacznie odmawia Wolnemu Miastu statusu podmiotu prawa narodów, aczkolwiek bliżej tego nie wyjaśnia, mimo że wskazuje, jakich uprawnień typowych dla państwa nie posiadało Wolne Miasto²⁶.

Podobne stanowisko zajmuje Jacek Goclon, także co do zasady odmawiając Wolnemu Miastu charakteru państwowego, nawet o charakterze państwa zależnego, a tym samym odmawiając mu podmiotowości prawnomiędzynarodowej²⁷.

Należy co do zasady uznać trafność takiego stanowiska i przyjąć, że Wolne Miasto nie mogło być podmiotem prawa narodów i nie posiadało żadnej formy suwerenności, a tym samym nie mogło mieć charakteru państwowego.

Dla uzasadnienia warto przybliżyć argumentację, jaką w podobnych sytuacjach przytaczano, by wykazać brak podmiotowości prawnomiędzynarodowej takich twórców jak Wolne Miasto. Wskazywano, że niezależnie od uznania lub nieuznania podmiotowości prawnomiędzynarodowej twór taki nie miałby charakteru państwa także z punktu widzenia prawa politycznego.

Po pierwsze, władza państwowa w Wolnym Mieście nie miała charakteru pierwotnego, nie powstała „samorzutnie” (wybory władz organizowali przedstawiciele mocarstw opiekuńczych. One zdecydowały traktatowo o utworzeniu Wolnego Miasta, a ustroj jego i Konstytucja miały charakter określony z góry i niesamodzielnie).

Po drugie, Wolne Miasto nie mogło swobodnie kształtować własnego ustroju, w tym własnej konstytucji, nie mogło także sobie takiej konstytucji nadać lub ją przyjąć, ani też jej zmieniać.

Po trzecie, status i stanowisko prawne Wolnego Miasta opierało się na uregulowaniach traktatowych – *acte final* kongresu wiedeńskiego i to on był podstawą istnienia Wolnego Miasta. Organizacja wewnętrzna nie mogła się sprzeciwiać postanowieniom traktatowym²⁸.

²⁴ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe...*, s. 131; J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 60–61.

²⁵ S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska od 1815 do 1830 r...*, s. 39–41.

²⁶ W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 42.

²⁷ J. Goclon, *Konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 1815, 1818, 1833 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, PWN, Warszawa 1990, s. 235.

²⁸ Dla porównania zob.: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe...*, s. 368 i n. W odniesieniu do statusu Wolnego Miasta Gdańska z lat 1920–1939.

Makowski wskazał natomiast, że dla ustalenia sytuacji prawnej Wolnego Miasta Krakowa miarodajne są następujące postanowienia aktów międzynarodowych:

Art. 1 Traktatu dodatkowego z 5 maja 1815 r.:

Miasto Kraków wraz ze swoim okręgiem uważane będzie na wieczne czasy za miasto wolne, niepodległe i ściśle neutralne pod opieką (*sous la protection*) trzech wysokich stron umawiających się²⁹.

Art. VI tegoż Traktatu:

Trzy dwory obowiązują się szanować i rozkazać szanować (*s'engagent a respecter et faire respecter*) w każdym czasie neutralność Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu. Żadna władza zbrojna nie będzie mogła być nigdy i pod żadnym pozorem tamże wprowadzona³⁰.

Art. VII tegoż Traktatu:

Trzy dwory zatwierdziwszy Konstytucję, którą ma się rządzić Wolne Miasto Kraków ze swoim okręgiem, a która tu dołączona stanowi część integralną niniejszych Artykułów, takową Konstytucję biorą pod wspólną gwarancję (*prennent sous leur garantie commune*)³¹.

Art. XXIX konstytucji z 30 maja 1833 r.:

Wysokie Trzy Opiekuńcze Dwory, jako poręczyciele niniejszego Aktu Konstytucyjnego, zachowują sobie prawo czuwania nad jego ścisłym wykonaniem³².

Art. XXVII tejże konstytucji:

W razie sprzeczności zdań pomiędzy Senatem i Zgromadzeniem Reprezentantów, bądź między członkami jednego lub drugiego w przedmiocie rozciągłości ich władzy, lub tłumaczenia niniejszej Konstytucji, rezydenci trzech Opiekuńczych Dworów za wezwaniem urzędownie o to do Nich przez Izbę lub Senat uczynionem, zbiórą się na Konferencję, celem rozstrzygnięcia zachodzącego sporu z zastrzeżeniem wszakże potwierdzenia Wysokich Dworów swoich³³.

Z powyższych sformułowań wynika, w sposób niebudzący wątpliwości, zdaniem Makowskiego, że Wolne Miasto Kraków powołane do życia zostało niezależnie do woli jego mieszkańców, wyłącznie na podstawie umownego porozumienia Austrii, Rosji i Prus. Kraków z opiekunami swoimi nie zawierał żadnej umowy i był zatem przedmiotem, a nie podmiotem traktatu, decydującego o jego losach. Konstytucja i jej zmiany były mu narzucane przez Dwory Opiekuńcze. Natomiast, kiedy w roku 1846 trzy państwa ościenne zmieniały położenie prawne Wolnego Miasta Krakowa, uczyniły to umową zawartą wyłącznie pomiędzy sobą bez udziału rządu Wolnego Miasta czy też jego ludności, używając przy tym wyrażenia o „odwołaniu” swoich poprzednich postanowień, co świadczy wyraźnie o jednostronnym charakterze tego aktu³⁴.

Warto jednakże wskazać na złożone konsekwencje, które idą za takim ujęciem statusu Wolnego Miasta.

Wolne Miasto miało wprowadzić władze wykonujące jurysdykcję na jego terenie, ale samo Wolne Miasto było przedmiotem – obiektem prawa międzynarodowego i

²⁹ W. Tokarz, *Pomniki prawa...*, s. 3–10; J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 9–14; J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 58–59.

³⁰ W. Tokarz, *Pomniki prawa...*, s. 3–10.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 59.

jego traktatów. Powołane zostało niezależnie od zgody i woli jego mieszkańców, w drodze aktów niejako jednostronnych dla Wolnego Miasta, albowiem traktat był zawarty między opiekuńczymi mocarstwami, a nie między nimi a Wolnym Miastem. Na takiej samej jednostronnej zasadzie w konsekwencji mogły te mocarstwa regulować status Krakowa aż do jednostronnego „odwołania” swoich uprzednich postanowień.

W konsekwencji, nie mamy zatem w jego wypadku do czynienia, dla przykładu, z klasycznym systemem źródeł prawa typowym dla państw konstytucyjnych 1. połowy XIX w. – dotyczy to w szczególności konstytucji, albowiem nie mamy tu do czynienia z aktem wydanym lub proklamowanym przez władze suwerennego państwa. Zasadniczo prawo nadania lub uchwalenia konstytucji przysługuje suwerenowi na obszarze, gdzie swą jurysdykcję suwerenną wykonywa. Nie można więc w stosunku do Wolnego Miasta mówić o typowej dla monarchii konstytucyjnych okrojowanej przez suwerennego monarchę konstytucji jako nadawanej swoim poddanym i swojemu państwu, albowiem kolejne konstytucje Wolnego Miasta nadawali i ostatecznie zatwierdzali suwerenni monarchowie opiekuńczy, ale w tym wypadku nie nadawali jej „własnym” poddanym na własnym terytorium, nad którym sprawują „przyrodzoną” jurysdykcję wynikającą z suwerenności terytorialnej i osobowej. Nadawali ją „nie swoim” poddanym na terytorium niepodlegającym niczyjej suwerenności, nad którymi sprawowali „protection” – opiekę na podstawie traktatów. Konstytucja, w tej sytuacji, ma raczej charakter ustrojowego aktu wykonawczego wydanego przez obce podmioty na podstawie uregulowań traktatowych dla określonego terytorium. Legitymacja do wydania takiej konstytucji nie spoczywa bowiem w zasadach stanowiących fundament dziewiętnastowiecznego konstytucjonalizmu, takich jak suwerenność monarcha czy suwerenność narodu, i przede wszystkim jej źródłem nie są zasady wewnętrznego państwowego prawa ustrojowego, lecz ma ona swoje źródło w zasadach prawa międzynarodowego regulującego status terytoriów niesuwerennych – ma zatem w większym stopniu charakter prawno-międzynarodowy niż konstytucyjno-państwowy, choć tej ostatniej roli nie sposób jej także odmówić.

Trudno zatem powiedzieć jasno, w jakiej roli dwory opiekuńcze tu wystąpiły, czy jako suwerenni monarchowie nadający swym poddanym okrojowaną konstytucję? Czy raczej jako mocarstwa w porządku międzynarodowym określające status terytorium poddanego wspólnej kontroli? Konstytucja traci bowiem w tym ujęciu swój typowy charakter, a raczej zaczyna przybierać postać zasadniczo aktu prawa międzynarodowego – aktu traktatowego lub innego aktu niższej rangi, ze wszystkimi tego skutkami dla jej interpretacji. W rezultacie do oceny zachowania mocarstw, statusu ich reprezentantów oraz ich działań wobec organów Wolnego Miasta należy także raczej stosować zasady przyjęte w prawie międzynarodowym dla zarządu terytorium zależnym niż zasady określające wewnętrzny porządek konstytucyjny w państwach owej epoki, ale także nie można przyjąć, że były to zasady określające relacje i stosunki między suwerennymi państwami czy monarchiami.

W tej sytuacji kwestie na przykład dopuszczalności ingerencji w wewnętrzne sprawy władz Wolnego Miasta, obchodzenie czy wręcz łamanie konstytucji należy oceniać na gruncie porządku prawno-międzynarodowego, w którym dwory opiekuńcze „jednostronnie” nadały pewne przywileje terytorium Wolnego Miasta (zatem mogły jednostronnie je suspendować lub odwoływać). Prawomocność takich aktów należy niestety

oceniać na gruncie właściwym dla aktów międzynarodowych, gdzie bardziej typowe są relacje umowne. Co więcej, podmiotami uprawnionymi do skutecznego żądania respektowania postanowień traktatowych lub też żądania respektowania uprawnień wynikających z innych aktów, które też mają w zasadzie prawnomiędzynarodowy charakter, są jedynie aktorzy i podmioty prawa narodów, zatem tylko strony traktatów regulujących status Wolnego Miasta, nie zaś jego władze lub sami mieszkańcy, chyba że traktaty im taki przywilej wyraźnie przyznawały. Wolne Miasto było bowiem przedmiotem, a nie podmiotem stosunków międzynarodowych, nie mogło zatem występować wobec mocarstw ze skutecznymi roszczeniami bez wyraźnej traktatowej podstawy.

Zwracano także uwagę na fakt, że umowy zawierane przez Wolne Miasto nie mają w zasadzie w tej sytuacji charakteru normalnej umowy międzynarodowej, zwłaszcza jeżeli zostały zawarte z państwami opiekuńczymi. To akt międzynarodowy, ale raczej o charakterze regionalnym, „międzydzielnicowym”, a zatem na przykład nie może od razu wywierać skutków wobec państw trzecich, bez osobnej zgody mocarstw opiekuńczych.

Odmiennego charakteru w tej perspektywie nabierają także źródła prawa powszechnie obowiązującego, ich podstawą nie jest suwerenna delegacja, lecz uprawnienie wynikające z uregulowań traktatowych, zatem o pośrednim charakterze, niebędące pochodną uprawnień suwerennych władz Wolnego Miasta, ale pochodną uprawnień suwerennych monarchów opiekuńczych, którzy w ramach swej *protection* międzynarodowej, uznanej w traktacie, mogą regulować prawo na poddanym opiece terytorium.

Na koniec trzeba zwrócić uwagę, że opisując pozycję ustrojową i prawną rządu Wolnego Miasta, którym w tym wypadku był Senat, nie mamy do czynienia z organem władzy suwerennego państwa, ale z organem zarządzającym terytorium niesuwerennym, znajdującym się pod protekcją mocarstw, zatem niedysponującym owym typowym dla suwerennego państwa domniemaniem uprawnień władczych organu państwa oraz niekorzystającym z domniemania kompetencji na podstawie prawa wewnętrznego, które to domniemania są typowe dla organów państw suwerennych. W konsekwencji do analizy uprawnień takiego organu, a także do analizy pozycji ustrojowej innych organów władzy nie można stosować wprost zasad, jakich używa się w normalnych państwach.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że kwestia statusu Wolnego Miasta Krakowa pozostaje sporna także w literaturze obcej. Poglądy różnych autorów na tę sprawę są rozbieżne: J.F. Martens uważał Wolne Miasto Kraków za suwerenne³⁵, podobnie Kluber³⁶. Natomiast Heilborn uważa, że nie miało zdolności prawnej wcale, a Despaignet stawia Wolne Miasto Kraków na równi z Monaco i Andorrą³⁷.

Rezultatem powyższych rozważań jest zwrócenie uwagi na następującą kwestię. Spora część autorów wypowiada się przeciwko uznawaniu suwerenności Wolnego Miasta Krakowa. Zatem, niestety, nie można przyjmować wprost i automatycznie tezy, że jego istnienie, zewnętrzna ingerencja w jego stosunki wewnętrzne, a także ocena zachowania się mocarstw opiekuńczych wobec Wolnego Miasta i jego władz była

³⁵ G.F. Martens, *Précis du droit des gens de l'Europe*, t. 1, Paryż 1864, s. 96, cyt. za: J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 59.

³⁶ E. Kluber, *Europäisches Völkerrecht*, 1851, cyt. za: J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 59.

³⁷ J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie...*, s. 59.

wyłącznie przejawem li tylko brutalnego bezprawia i agresji ze strony tychże w porządek prawny suwerennego państwa. Taka ocena jest dokonywana zwłaszcza przy opisie losów Wolnego Miasta Krakowa po upadku powstania listopadowego, tj. po 1831 r., i taki punkt widzenia często jest spotykany w popularnej literaturze historycznej. Można dostrzec w prezentowaniu takiego spojrzenia działanie „ku pokrzepieniu” nastrojów. Upieranie się przy jak najszerszym traktowaniu podmiotowości prawno-międzynarodowej Wolnego Miasta Krakowa służy zapewne podkreśleniu, z jednej strony, faktu trwania polskich instytucji państwowych mimo nocy rozbiorów (do tego było to państewko, mimo swoich wad, liberalne i rządzone konstytucyjnie), a z drugiej odgrywa to rolę ocenną, wręcz można rzec „piętnującą” postępowanie państw zaborczych wobec Wolnego Miasta. Im bowiem Wolne Miasto było bardziej suwerenne, tym bardziej oczywiste i rażące jest bezprawie postępowania rezydentów i władz mocarstw opiekuńczych wobec Wolnego Miasta. Pogląd taki jest całkowicie nieuzasadniony, a postępowanie krajów Świętego Przymierza, w którym, rzecz jasna, prym wiodły Austria, Rosja i Prusy – Dwory Opiekuńcze Wolnego Miasta Krakowa, choć dzisiaj zupełnie inaczej oceniane ze względów politycznych i historycznych, wtedy niestety mogło mieścić się w granicach ówczesnego porządku prawno-międzynarodowego.

The opinions formulated in the area of international law on status of Free City of Cracow

Summary

Free, independent and strictly neutral City of Cracow (so called Republic of Cracow) which appeared in 1815 and survived until 1846, made up a peculiar type of statehood. Despite being a subject of international law it was not considered to be a fully sovereign entity since, from the very beginning it was “in the care” of three protective Courts (of Russia, Austria and Prussia). The scope of this “care” determined the boundaries within which the Three Powers’ intervention in Free City’s internal affairs was admissible.

It is against this background that there may appear a question, often formulated in research on international law: what type of statehood did the Free City Cracow represent? Can one speak of the “state” in its case at all. There may be raised arguments that it was rather the territory that was subject to no one’s sovereignty but functioning under international protection. In other words, there may be formulated the question: is it possible to point to other entities that would resemble that of Free City Cracow.