



Tadeusz Maciejewski*

Uniwersytet Gdański

USTRÓJ KONSTYTUCYJNY WOLNEGO I HANZEATYCKIEGO MIASTA LUBEKA W LATACH 1848–1939

1. Ustrój dawnej Lubeki (do połowy XIX w.)

Ciągłość osadnicza Lubeki była długotrwała¹. W pierwszym ćwierćwieczu XI w. powstała Stara Lubeka. Równolegle cztery kilometry od niej utworzono drugi zespół osadniczy, zwany Lubeką lub Bukowcem. Pomiedzy oboma ośrodkami trwała ustawiczna rywalizacja, na którą nałożyły się wojny z Holsztynem, Danią i Rusią, toczące się w latach 1127–1143. Następnie w latach 1157–1181 Lubeka pozostawała pod panowaniem Henryka Lwa. W rezultacie w jej dziejach politycznych możemy wyróżnić trzy okresy: obodrzycki (do 1142 r.), holsztyński (lata 1143–1157) oraz saski (od 1157 r.). W tej sytuacji odtworzenie początków organizacji władz miejskich Lubeki jest niezwykle skomplikowane, a sprzecznych teorii pozostaje wiele do dzisiaj. Warto wszakże przypomnieć, że rada Lubeki w 1225 r. wykupiła większą część Starej Lubeki z rąk biskupa, a w 1247 r. pozostała resztę od hrabiów Holsztyna. Spowodowało to jej upadek².

Uwzględniając rozmaite przekazy źródłowe, można przyjąć tezę, że w pierwszej połowie XII w. istniały już w Lubece wyodrębnione grupy władzy samorządowej. Były nimi wiec, tzw. organ czterech oraz sąd. Natomiast trudno rozstrzygnąć, czy wszystkie powstały w okresie obodrzyckim czy holsztyńskim.

Wiec (*legitum placitum*, *das echte Ding*) obejmował wszystkich posiadaczy nieruchomości wewnątrz murów. Zwoływano go trzykrotnie w roku. Dokonywał tego wójt. Obecność na nim była obowiązkowa pod karą grzywny. Ukształtował się on jeszcze w okresie obodrzyckim, a utrzymał w saskim. Do jego kompetencji

* h.rutkiewicz@prawo.ug.edu.pl

¹ W Niemczech najwięcej o początkach i rozwoju prawa lubeckiego pisał szczegółowo W. Ebel, *Lübisches Recht*, Lübeck 1971, zaś ogólnie H. Planitz, *Die deutsche Stadt im Mittelalter*, Wiesbaden 1966, z kolei w Polsce E. Rozenkranz, *Recepcja prawa lubeckiego w miastach nadbałtyckich*, Gdańsk 1967.

² E. Rozenkranz, *Recepcja...*, s. 19 i n.; H. Conrad, *Deutsche Rechtsgeschichte*, Bd. I, *Frühzeit und Mittelalter ein Lehrbuch*, Karlsruhe 1962, s. 503.

należało sądownictwo, uchwalanie wilkierzy, sankcjonowanie alienacji nieruchomości, a nawet zakazywanie darowania środków spożywczych na rzecz instytucji kościelnych. Urząd czterech powstał zapewne w pierwszej połowie XII w. Być może stało się to wskutek wpływów duńskich, gdyż instytucja ta nie była znana w innych miastach niemieckich. Zapewne sprawowali oni władzę wykonawczą. Zostali usunięci przez Henryka Lwa. Funkcje sądowe pełnił wójt (*iudex civitatis*), przedstawiciel panującego, przez którego był mianowany. Obok tego reprezentował on również miasto na zewnątrz, a także zajmował się sprawami militarnymi. W XII w. jego funkcje zostały wyraźnie ograniczone. Zmiany w ustroju Lubeki przyniósł okres saski (panowanie Henryka Lwa). Lubeka stanowiła w tym czasie miasto książęce, którym zarządzał wójt. Spowodowało to jednoczesne zniesienie innych form samorządowych³.

W 1181 r. Lubekę opanował cesarz Fryderyk I Barbarossa. Informacje jednak o rzekomym wtedy uprzywilejowaniu miasta opierają się na późniejszym falsyfikacie, gdyż zarówno dokument cesarski, jak i jego odpis się nie zachowały. Z kolei w latach 1201–1223 Lubeka pozostawała pod władztwem duńskim Waldemara II. Wszakże dokument uprzywilejowujący to miasto z 1204 r. także okazał się falsyfikatem, jakkolwiek w późniejszych latach (1210, 1220, 1221) Lubeka uzyskała od tego władcy wiele innych przywilejów, głównie w zakresie handlu. W 1226 r. miasto uznało zwierzchnictwo cesarskie, wcześniej przez dwa lata walcząc po jego stronie w konflikcie z Danią. Okres ten potrafiło znakomicie wykorzystać dla rozwoju własnego ustroju. Wtedy też (1223 r.) pojawił się nowy organ władzy, jakim była rada miejska, złożona z przedstawicieli patrycjatu. Jako pierwsze wykształciły się jej kompetencje sądownicze, z których najwcześniejszą stało się rozstrzygnięcie sporów o nieruchomości miejskie. Później rozstrzygała też pozostałe. Z czasem uzyskała uprawnienia o charakterze zarówno wykonawczym, jak i ustawodawczym. W 1226 r. cesarz Fryderyk II przyznał Lubece godność miasta Rzeszy, posiadającego bezpośrednio cesarską, zatwierdzając transumpt falsyfikatu dziadka Fryderyka I⁴.

Transumpt znacznie podniósł pozycję rady, która uzyskała pełne sądownictwo w sprawach uregulowanych przez wilkierze miejskie, a stosując też korzystną dla siebie interpretację pozostałych postanowień, stała się najważniejszą władzą miejską. W latach 1226–1228 zorganizowała nawet własną kancelarię oraz wydała pierwszy zbiór prawa morskiego. Sama rada liczyła tylko 24 członków, przez co nie znalazło się w niej miejsce dla kilku rodów patrycjuszowskich. W związku z tym podzielono ją na radę urzędującą (zasiadającą) oraz radę wyczekującą. Corocznie wymieniano 1/3 rady pierwszej na przedstawicieli drugiej. Utworzono również urząd *rectora*, wprowadzając przedstawiciela cesarza, lecz powoływanego z osób przyjaznych Lubece. Obsadzono go wszakże dopiero w 1247 r., a do jego

³ E. Rozenkranz, *Recepja...*, s. 35–48.

⁴ Szeroko o tych kwestiach M. Hoffmann, *Geschichte der freien und Hansestadt Lübeck*, Bd. I, II, Lübeck 1889, 1892, *passim*.

obowiązków należało m.in. zarządzanie zamkiem zbudowanym u ujścia Trawy, chroniącym port lubecki. Rada nie zniosła wprawdzie stanowiska wójta, ale powierzyła jego kompetencje sądownicze jednemu z rajców. W XIV w. pojawiał się on zresztą tylko w układach z feudałami, a jego urząd stał się wyłącznie formalny. Dodatkowo rada przejęła wszystkie główne źródła dochodów miejskich. W tym samym czasie przystąpiono do ograniczenia roli wiecu, który na przełomie wieków XIII i XIV przekształcił się wyłącznie w corocznie odbywane *civilcolloquium*, kiedy to burmistrz lub rajca odczytywali aktualny tekst prawa miejskiego i zawartość nowo uchwalonych wilkierzy, a niekiedy też zawiadamiali o alienacji nieruchomości miejskich. Stracili natomiast wpływ na zarządzanie miastem tzw. zaprzysiężeni – *iurati*, wprawdzie wymienieni w dokumencie z 1226 r., jednakże w późniejszych źródłach nie było już o nich wzmianki⁵.

Wszystkie te zmiany stały się podstawą tzw. wzoru lubeckiego, odbiegającego od ustroju innych miast niemieckich, np. Magdeburga, lecz będącego modelem atrakcyjnym dla innych wolnych miast Rzeszy posiadających bezpośredniość cesarską.

Po zakończeniu wojny 30-letniej (1618–1648) Rzesza przekształciła się z federacji (państwo związkowe) w konfederację (związek państw), składając się z prawie 300 władztw terytorialnych. Wśród nich wolnych miast Rzeszy, do których należała również Lubeka, było już jednak coraz mniej. Powodem ich zaniku był proces mediatyzacji. Oznaczał on generalnie likwidację najpierw wolnych miast, a następnie „państwerek” niemieckich, przez włączenie ich w obręb państw większych. Na ogromną skalę proces ten rozpoczął jednak dopiero Napoleon Bonaparte, tworząc w miejsce zlikwidowanej w 1806 r. I Rzeszy tzw. Związek Reński. Formalnie Lubeka nie weszła w jego skład, znajdując się w ramach cesarstwa Napoleona. Wpływy francuskie, podobnie jak w Bremie, a zwłaszcza w Hamburgu, były tutaj znaczne. W mieście obowiązywała wtedy narzucona przez Napoleona konstytucja municypalna. Związek Reński faktycznie upadł w 1813 r., zaś formalnie został zastąpiony w 1815 r. przez Związek Niemiecki, liczący 35 państw, przy czym pozostawiono w nim już tylko cztery wolne miasta: Lubekę, Bremę, Hamburg i Frankfurt nad Menem⁶.

Po 1648 r. Lubeka przeżywała kryzys ustrojowo-ekonomiczny. Krach finansowy spowodował wydanie w 1665 i 1669 r. dwóch recesów, które zmieniły średniowieczny ustrój miasta. Pierwszy dotyczył finansów miejskich, którymi obecnie miała zarządzać specjalnie utworzona kasa miejska, składająca się z 2 rajców i 24 przedstawicieli Zgromadzenia Obywateli. Drugi zmieniał dotychczasową organizację miasta. Mianowicie celem udziału w ustawodawstwie i administracji

⁵ E. Rozenkranz, *Recepcja...*, s. 49–61; E. Cieślak, *Walki ustrojowe w Gdańsku i Toruniu oraz w niektórych miastach hanzeatyckich w XV w.*, Gdańsk 1960, s. 67 i n.; F. Frensdorff, *Die Stadt – und Gerichtsverfassung Lübeck in XII und XIII Jahrhundert*, Lübeck 1861, *passim*.

⁶ T. Maciejewski, *Geneza, ustrój polityczno-konstytucyjny i upadek wolnych miast Rzeszy* (w:) „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 1067–1069.

obywatele uzyskali prawo do utworzenia nowego organu, a mianowicie 12 kolegów reprezentujących kupców (odrębnie dużych i małych) oraz rzemieślników. Natomiast rada miejska składała się odtąd, z wybieranych dożywotnio – 4 burmistrzów oraz 16 rajców⁷.

Po upadku Napoleona, w Lubece ujawniły się tendencje reformatorskie zmierzające do uchwalenia konstytucji zmieniającej dawny ustrój miasta. Powołano nawet wiosną 1814 r. specjalną deputację, składającą się z przedstawicieli wszystkich starych 12 kolegów sprawujących dotychczas władzę w mieście. Przedłożone przez nią propozycje reform były jednak umiarkowane. Mianowicie stara rada miejska miała się odtąd składać z 3 burmistrzów, z których jeden był prezydentem miasta, oraz 14 radnych. Nowo ustanowionym organem było natomiast Zgromadzenie Obywateli liczące 75 członków, wybieranych przez dawne 12 kolegów miejskich. Z kolei ono wyłaniało ze swego grona Kolegium Starszych, składające się z 15 osób. W 1819 r. od reform jednak odstąpiono. Ostatecznie pozostawiono jedynie niektóre reformy finansowe oraz sądowe. W tych ostatnich niewątpliwym sukcesem Lubeki było utworzenie w 1820 r. Wyższego Sądu Apelacyjnego dla czterech wolnych miast Niemiec, właśnie z siedzibą w tym mieście, funkcjonującego do 1871 r.⁸

2. Ustrój konstytucyjny Lubeki w okresie Wiosny Ludów (konstytucje z 8 kwietnia 1848 r. i 29 grudnia 1851 r.)

W Lubece ruch reformy ustroju odrodził się dopiero w latach 40. XIX w. Mianowicie w 1842 r. kolegia miejskie wyłoniły spośród siebie komisję obywatelską ds. rewizji konstytucji, która zajęła się głównie zmianami w strukturze Senatu (dawna rada) oraz Zgromadzeniu Obywateli. Swój obszerny raport przedstawiła ona w 1844 r. Dotyczył on przede wszystkim zmian w składzie kolegów, np. w 1838 r. zasiadało w nich zaledwie 23 przedstawiciele kupców, zaś aż 1195 osób reprezentujących urzędników. Proporcje te siłą rzeczy decydowały o składzie Zgromadzenia. W rezultacie w raporcie zaproponowano dwa rozwiązania. Pierwsze zakładało podział obywateli posiadających czynne prawo wyborcze wg kryterium stanowego opartego na systemie kurialnym, drugie zaś na ich podziale zgodnie z wysokością płaconych podatków, przy przyznaniu najzamożniejszym osobistego prawa wyborczego, a uboższym klasowego (kurie)⁹.

Po otrzymaniu raportu kolegia tworzące Zgromadzenie Obywateli, na wniosek Senatu, zgodziły się na powołanie w 1844 r. wspólnej komisji konstytucyjnej. Ostatecznie, wobec poważnych sporów, jakie miały miejsce w tym gremium, przedstawiono dwa jej projekty. Pierwszy zakładał przyznanie obywatelom oso-

⁷ J. Bollmann, *Das Staatsrecht der freien Hansestädte Bremen und Lübeck*, Tübingen 1914, s. 5 i n.; G. Krabbenhöft, *Verfassungsgeschicht der Hansestadt Lübeck. Eine Übersicht*, Lübeck 1969, s. 17–22.

⁸ Tamże, s. 7 i n.; s. 22–24.

⁹ Tamże., s. 8; s. 25.

bistego prawa głosu, zaś kolegiom głosów kurialnych, a drugi uchwalenie konstytucji przez przedstawicieli poszczególnych stanów (warstw) mieszczkańskich Lubeki. Ostatecznie zdecydowano się na drugi wariant. Rozwiązawszy ten problem, komisja wspólna kontynuowała prace nad projektem konstytucji, który przekazała Senatowi 17 marca 1848 r. Ten, dokonawszy w nich drobnych zmian, przedstawił go 22 marca do akceptacji kolegiom obywatelskim, które zgodziły się na poprawki. W rezultacie jego projekt opublikowano drukiem 8 kwietnia 1848 r., jako pierwszą, jak się później okazało, wersję konstytucji.

Konstytucja zastępowała kolegia obywatelskie Zgromadzeniem Obywateli, liczącym 120 osób. Jego członków wybierano w pięciu kuriach (klasach): „uczonych” (12), kupców (40), rzemieślników (40), kramarzy (12) i chłopów (16). Natomiast struktura Senatu pozostała bez zmian. Unormowano też w niej nabycie praw mieszkańca Lubeki, dopuszczając do niego robotników, czeladników, rzemieślników oraz drobnych chłopów. Nie uzyskali oni jednak przez ten fakt praw publicznych. Stan ten doprowadził wkrótce do niezadowolenia społecznego, którego efektem było powołanie konstytucyjnej komisji rewizyjnej. Zaproponowała ona zlikwidowanie podziału mieszczan na obywateli i mieszkańców, jednakże z wyodrębnieniem dla tych ostatnich odrębnej kurii wyborczej. Ostatecznie rozwiązanie to zostało odrzucone zarówno przez mieszkańców, jak i Senat. Po licznych sporach, podczas głosowania które odbyło się 9 października 1848 r., rewizję konstytucji przyjęto, wprowadzając ją w życie 30 grudnia. Odtąd wybory kurialne zastąpiono powszechnym i równym prawem wyborczym, przy jednoczesnym rozszerzeniu praw obywatelskich również na mieszkańców¹⁰.

Prace nad poprawkami do tekstu konstytucji trwały jednak nadal, dotycząc głównie uprawnień Senatu oraz struktury sądów miejskich. Po ich zakończeniu tekst konstytucji oficjalnie opublikowano 29 grudnia 1851 r.¹¹

Konstytucja z 1851 r. liczyła 100 paragrafów. Podzielono je na trzy części. Pierwsza traktowała o Senacie (26 paragrafów). Część druga zawierała przepisy o Zgromadzeniu Obywateli (59 paragrafów), będąc strukturalnie podzielona na dwa rozdziały. Pierwszy (paragrafy 28–66) składał się z pięciu tytułów odnoszących się do samego Zgromadzenia, regulujących kolejno: zagadnienia ogólne (paragrafy 28–39), zebrania wyborcze (paragrafy 40–47), przewodniczący, protokolant i archiwista (paragrafy 48–50), kompetencje (paragrafy 51–54) i zebrania – sesje (paragrafy 55–66). Drugi normował kwestie odnoszące się do Komisji Obywatelskiej (paragrafy 67–87), dzieląc się na cztery tytuły, tj.: struktura (paragrafy 67–68), przewodniczący, protokolant, archiwista (paragrafy 69–71), kompetencje (paragrafy 72–75) i zebrania (paragrafy 76–87). Część trzecia określała zasady postępowania w przypadku zaistnienia różnicy w poglądach między Senatem a Zgromadzeniem (paragrafy 88–100, łącznie 13).

¹⁰ Tamże, s. 10–14; s. 25–30.

¹¹ Tekst konstytucji w: *Lübeckische Verordnungen und Bekanntmachungen*, 1848, s. 180 i n.

Senat składał się z 14 członków. Ośmiu z nich przynależało do warstwy tzw. „uczonych” (osoby pochodzące z rodzin patrycjuszowskich, doskonale wykształcone), pozostałych 6 wywodziło się ze stanu kupieckiego (§ 1). Każdy z senatorów był zobowiązany objąć swoją funkcję w ciągu 4 tygodni od dnia wyboru (§ 2). Mandat senatora mogła sprawować osoba, która ukończyła 30 lat. Jednocześnie, dla uniknięcia nepotyzmu, zakazano zasiadania równocześnie w nim: ojca, syna, brata, brata przyrodniego, ojczyma, pasierba, zięcia lub osób prowadzących z senatorami interesy ekonomiczne (§ 3). Pierwsze po wyborach posiedzenie Senat odbywał wspólnie ze Zgromadzeniem Obywateli. Generalnie dokonywano na nim sprawdzenia ważności uzyskanych mandatów. Czynność tę przeprowadzali specjalnie do tego wyłonieni komisarze (§ 4). Uroczystość wieńczyło złożenie przez członków obu gremiów stosownej przysięgi o przyjęciu urzędu, odbieranej przez burmistrza – prezydenta (§ 5) oraz sformowanie składu trzech izb wyborczych (§ 6). Każdej z nich przewodniczył najstarszy wiekiem senator (§ 7). Funkcji senatora nie należało odmawiać pod groźbą utraty obywatelstwa miejskiego oraz konfiskaty 1/10 majątku (§ 16). Na kolejnym zebraniu Senatu jego członkowie byli do niego uroczyście wprowadzani, a każdy z nich musiał złożyć przysięgę „na Boga”, że uczciwie i wiernie będzie wykonywał swoje obowiązki (§ 17). Zasadniczo urząd był dożywotni. Wyjątkowo senatora można było przenieść w stan spoczynku, jeżeli przemawiało za tym pogorszenie się jego stanu psychicznego lub fizycznego lub pozbawić funkcji i usunąć z niej, co określały ustawy szczególne (§ 18). Senatorowie byli zobowiązani zamieszkiwać na stałe w obrębie terytorium Lubeki (§ 19). Dodatkowo wywodzący się z warstwy „uczonych” nie mogli zajmować się żadną inną działalnością z wyjątkiem sprawowania urzędów publicznych (§ 20). Na czele Senatu stał jego przewodniczący noszący tytuł burmistrza. Gremium wybierało go tajnie, większością głosów, w razie zaś ich równości przeprowadzano wybory dodatkowe między kandydatami, którzy uzyskali tyle samo głosów. W razie niemożliwości sprawowania kierownictwa Senatu przez przewodniczącego w trakcie kadencji wybierano jego następcę (§ 22). Mógł nim być jego poprzednik na tym stanowisku (§ 23). Obowiązki przydzielano poszczególnym senatorom na okres 2 lat, zawsze w grudniu (§ 25). W pracach Senatu przewodniczącego wspierało kolegium składające się z zastępcy oraz 3 senatorów, którzy w wyborach uzyskali największą liczbę głosów. Zajmowali się oni m.in.: przygotowaniem porządku obrad następnego zebrania, przydzielaniem urzędów, rozdziałem gruntów miejskich (§ 26). Protokoły Senatu i sprawy kancelaryjne prowadziło 2 sekretarzy. Należał też do nich nadzór nad archiwum (§ 24).

Zgromadzenie Obywateli (*Bürgerschaft*) składało się ze 120 przedstawicieli (§ 28). Czynne prawo wyborcze posiadali do niego wszyscy pełnoletni mieszkańcy Lubeki, posiadający prawa obywatelskie i płacący podatki (§ 29). Nie przysługiwało ono im jednak, jeżeli: pozostawali pod kuratelą, byli bankrutami, a upadłość została stwierdzona przez Senat lub sąd, utrzymywano ich w zakładach dobroczynnych, wreszcie zostali pozbawieni wyrokiem sądowym praw

obywatelskich (§ 30). Wybory do Zgromadzenia odbywały się w 11 okręgach, na które zostało podzielone miasto i jego posiadłości (§ 32). Liczba wybranych posłów z konkretnego okręgu była proporcjonalna do liczby zamieszkujących go mieszkańców (§ 33).

Kadencja Zgromadzenia Obywatelskiego trwała 6 lat, przy czym co 2 lata wymieniano 1/3 składu. Mandat przedstawicielski należało przyjąć i sprawować go przynajmniej przez dwie kadencje (§ 37). Jego zniesienie następowało w momencie utraty praw wyborczych (§ 38). Ewentualne wnioski o zrzeczenie się mandatu rozpatrywała Komisja Obywatelska na wniosek przewodniczącego w przeciągu 4 tygodni od jego złożenia (§ 39). Zgromadzenie wybierało ze swego grona przewodniczącego (prezesa) oraz 2 jego zastępców (§ 48), jak również na okres 5 lat protokolanta i archiwistę (§ 44).

Kompetencje Zgromadzenia były szerokie, obejmując: zmianę konstytucji, zbycie najważniejszych praw publicznych oraz uchwalanie, zmianę i uchylanie ustaw i rozporządzeń i ich wykładnię (§ 51). Ponadto współdziałało ono przy zarządzaniu majątkiem publicznym kościołów i instytucji dobroczynnych (§ 52). Zgoda Zgromadzenia była też wymagana przy następujących czynnościach: wykonywaniu publicznych obowiązków przez organizacje i stronnictwa religijne, zmianie miar, wag i monety, rozdziale przywilejów należących do miasta, rozporządzeniu majątkiem prywatnym fundacji, nakazach wywłaszczenia organizacji i uzbrojenia wojska oraz znoszenia traktatów dotyczących handlu, żeglugi i taryf pocztowych (§ 53). Zaznaczyć przy tym należy, że przy realizacji wymienionych kompetencji mogło ono, współdziałając z Senatem, powoływać komisje tajne, wyłącznie jednak za zgodą większości posłów (§ 54).

Sesje Zgromadzenia były zwoływane przez Senat lub Komisję Obywatelską, przeważnie w miarę potrzeby, lecz obligatoryjnie przynajmniej sześć razy w roku kalendarzowym. Ponadto mogła ich zażądać 1/4 przedstawicieli, składając na ręce jej przewodniczącego pisemnie uzasadniony wniosek (§ 55). Obradami Zgromadzenia kierował przewodniczący, którego mógł wyręczyć w tej czynności jeden z zastępców (§ 58). Zasadniczo były one jawne, chociaż na wniosek przynajmniej połowy posłów mogły być utajnione (§ 59). Mogli też brać w nich udział delegowani przez Senat komisarze (§ 60).

Obrady kończyły się głosowaniem nad każdym punktem jego porządku. Zarządzał je przewodniczący Zgromadzenia. Każde z nich poprzedzone było dodatkową dyskusją. Głosowano z reguły jawnie „tak” albo „nie”, przez powstanie lub na siedząco. Jednakże na żądanie 10 posłów można obrady było utajnić. Zgromadzenie podejmowało uchwały większością głosów. W razie ich równości decydowało losowanie (§ 61). Z jego posiedzeń sporządzano protokół podpisany przez przewodniczącego. Przekazywano go następnie burmistrzowi – prezesowi Senatu, który nakazywał jego publiczne ogłoszenie, chyba że interes publiczny wymagał utrzymania ich w tajemnicy (§ 66).

Komisja Obywatelska (*Bürgerausschuss*) składała się z 30 osób, wybieranych spośród członków Zgromadzenia na okres 2 lat. Jej członkami nie mogli być przewodniczący Zgromadzenia i jego zastępcy (§ 67). Po roku połowa składu ustępowała, a na ich miejsce wybierano nowych (§ 68). Komisja wyłaniała spośród swych członków przewodniczącego oraz 2 jego zastępców. Funkcję tę należało przyjąć. Ustępujący przewodniczący mógł po upływie kolejnej kadencji starać się o ponowny wybór (§ 69). Ponadto Komisja wybierała na okres 5 lat protokolanta, będącego jednocześnie archiwistą (§ 70). Wszystkie wybory władz odbywały się większością głosów (§ 71).

Kompetencje Komisji Obywatelskiej obejmowały: przydział środków finansowych do sumy 3 tys. marek rocznie (jednorazowo 150 marek), wykorzystanie określonych w budżecie środków pieniężnych, które nie należały do dyspozycji poszczególnych urzędów, zakup lub sprzedaż gruntów na rzecz państwa, kościoła, zakładów dobroczynnych i fundacji prywatnych lub zmiany ich zarządzania, jeżeli ich wartość wynosiła ponad 6 tys. marek lub spłata rocznej renty ponad 300 marek oraz dysponowanie dziełami sztuki należącymi do państwa (§ 72).

Komisja Obywatelska, obok wymienionych zadań, bezpośrednio współpracowała z Senatem i Zgromadzeniem Obywateli w następujących kwestiach: podejmowała uchwały w sprawach jej przekazanych do rozstrzygnięcia przez te instytucje (§ 72), wydawała opinie dotyczące uzgodnienia różnicy poglądów w stanowiskach tych gremiów oraz przedstawiała kandydatów do urzędów lub komisji administracyjnych (§ 73).

Zebrania Komisji były regularne i odbywały się co 14 dni. Miejscem obrad był budynek ratusza miejskiego. Nadto w miarę potrzeby jej sesje mógł zwołać sam przewodniczący lub gdy wystąpiło o to 6 jej członków (§ 76). Pracami Komisji kierował przewodniczący lub ten z jego zastępców, który przy wyborze otrzymał więcej głosów (§ 78). Uchwały podejmowano większością głosów (§ 79). Wnioski i propozycje Senatu przekazywali Komisji w formie pisemnej jego specjalnie ustanowieni komisarze, nieuczestniczący jednak w ich rozpoznawaniu (§ 80). Należało je rozpatrzyć na tym samym posiedzeniu, na którym zostały przedłożone. W sprawach skomplikowanych należało je jednak skierować do komisji wewnętrznych, celem uzyskania stosownej opinii albo przełożyć debatę nad nimi na następne posiedzenie plenarne, zwłaszcza gdy budziły one wątpliwości członków Komisji, którym przysługiwało prawo interpelacji (§ 81). W ostatnim przypadku mogła też ona zażądać od Senatu, dla ich wyjaśnienia, spotkania z reprezentującymi go komisarzami (§ 82). Nad propozycjami Senatu głosowano większością głosów (§ 83). Z każdego zebrania sporządzano protokół. Musiał on być równocześnie przekazany w przeciągu 3 dni przewodniczącemu Zgromadzenia Obywateli (§ 86).

Komisja Obywatelska pełniła również rolę rozjemcy w sporach między Senatem a Zgromadzeniem Obywateli dotyczących wykonywania ich kompetencji (§ 88). Nie obejmowały one jedynie różnicy w poglądach, gdy ich interpretacja

wynikała z niejednoznacznych zapisów konstytucji, gdyż wtedy spór należało załatwić w pierwszej kolejności w drodze porozumienia, a gdy go nie osiągnięto, właściwym do jego rozpoznania był Najwyższy Sąd Apelacyjny czterech wolnych miast niemieckich z siedzibą właśnie w Lubece (§ 89). Natomiast w razie wystąpienia innych różnic, zwłaszcza dotyczących ważnych interesów państwowych, kompetentna do ich rozstrzygnięcia była Komisja Rozjemcza (*Entscheidungs-Commission*). Powoływana ona była dla konkretnego sporu. Składała się z 14 członków, w połowie będących przedstawicielami Senatu, a w połowie Zgromadzenia Obywateli (§ 91). Wyborów dokonywano w dniu zaistnienia sporu, kiedy obie instytucje uznały, że sprawę należy przekazać do rozstrzygnięcia Komisji (§ 92). Były one tajne (§ 91). Wybór należało obligatoryjnie przyjąć, zaś jedynymi usprawiedliwieniami były ciężka choroba i przebywanie czasowe poza Lubeką (§ 93). Po jego dokonaniu, na posiedzeniu Senatu, jej członkowie składali przysięgę sumiennego i uczciwego wykonywania swych obowiązków (§ 94). Komisja, po zaprzysiężeniu, wybierała ze swojego grona w głosowaniu tajnym, przewodniczącego (§ 95). Kolejność zajmowania miejsc, a tym samym głosowania, ustalano w drodze losowania (§ 96). Uchwały podejmowano większością głosów. W razie ich równości tworzone sześciuosobową podkomisję (3 przedstawicieli Senatu i 3 Zgromadzenia), pełniącą rolę negocjatora (§ 97). Orzeczenie Komisja musiała podjąć w ciągu 14 dni od jej powołania i zaprzysiężenia składu. Następnie przekazywano je przewodniczącemu Senatu (§ 98). Sprawa komplikowała się, gdy porozumienia nie osiągnięto, wtedy o przyjęciu jednego ze stanowisk decydowało bliżej nieokreślone „dobro obywateli”. Komisja formułowała je w propozycji orzeczenia, zawartego w opieczętowanym piśmie (§ 99). Była ona następnie przedmiotem wspólnych obrad Senatu i Zgromadzenia Obywateli w obecności członków Komisji Obywatelskiej, podczas których propozycję burmistrz najpierw odpieczętowywał, a następnie odczytywał. Osiągnięte stanowisko ustalano wtedy jako wspólne obu gremiów. Niestety, nic konstytucja nie mówiła o braku stosownego porozumienia. Należy w związku z tym domniemywać, że obowiązywała wówczas treść propozycji.

3. Ustrój konstytucyjny Lubeki w okresie II Rzeszy (1871–1918)

Lubeka w latach 1815–1866 była państwem związkowym Związku Niemieckiego. W 1867 r. przystąpiła do Związku Północnoniemieckiego, w którym pozostawała do 1871 r. stając się na podstawie konstytucji z 16 kwietnia 1871 r. członkiem (państwem) II Rzeszy. W Radzie Związku (*Bundesrat*), izbie wyższej parlamentu, dysponowała jednym głosem¹². W 1871 r. terytorium Lubeki wraz z przyległym obszarem zwanym „państwem lubeckim” liczyło 298,73 km², tyleż samo w 1933 r., kiedy to na podstawie ustawy o tymczasowym ustroju III Rzeszy włączono je,

¹² T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2001, s. 650 i n.

z wyjątkiem dwóch gmin, jako odrębny powiat miejski do Prus. W 1913 r. przed wojną światową Lubeka liczyła 120 tys.¹³, zaś 1933 r. 136 tys. mieszkańców¹⁴.

Nowe stanowisko prawnoustrojowe Lubeki, po 1871 r. znalazło swój wyraz w rewizji obowiązującej konstytucji z 1851 r. Mianowicie w nowym jej brzmieniu miasto określono w jej art. 1 jako Wolne i Hanzeatyckie Miasto Lubeka, samodzielne państwo Rzeszy Niemieckiej¹⁵.

Ustawą z 28 listopada 1870 r., a więc tuż przed powstaniem II Rzeszy, zmieniono w Lubece zasady utrudniające nabycie obywatelstwa miejskiego, co potwierdzono w 1902 r.¹⁶, a następnie w latach 1905¹⁷ i 1907¹⁸, określających nowy system prawa wyborczego, zgodnie z którym uzyskali je wszyscy mieszkańcy płci męskiej, będący odtąd zwolnieni od stosownej opłaty, jak i uiszczenia przez nich kosztów wręczenia im uroczystego, pisemnego aktu jego nadania¹⁹. Reforma prawa wyborczego skłoniła ostatecznie władze Lubeki do ponownego opublikowania tekstu ustawy zasadniczej pod oficjalną nazwą „Konstytucja Wolnego i Hanzeatyckiego Miasta Lubeki, z dnia 7 kwietnia 1875 r. ogłoszona wraz z późniejszymi zmianami w dniu 2 października 1907 r.”²⁰

Konstytucja Lubeki 1875/1907 składała się z 85 artykułów, podzielonych na cztery rozdziały: postanowienia ogólne (art. 1–4), Senat (art. 5–18), Zgromadzenia Obywateli (art. 19–72), z tego tytuł I to Zgromadzenie Obywateli jako całość (art. 19–52), zaś drugi Komisja Obywatelska (art. 53–72) oraz trzeci Postępowanie w przypadku niezmiennej różnicy poglądów między Senatem a Zgromadzeniem Obywateli (art. 73–85). Konstytucja była do 1913 r. trzykrotnie nowelizowana, tj. 10 lutego 1909 r. art. 17 (protokołowanie w Senacie), 22 marca 1911 r. – art. 50 pkt IV (zgoda Zgromadzenia Obywateli na ustanowienie, uchylanie oraz zmianę podatków bezpośrednich, pośrednich i innych opłat) oraz 23 kwietnia 1913 r. – art. 46 (rozpatrywanie wzajemnych wniosków między Senatem a Zgromadzeniem Obywateli, zasadniczo przez wprowadzenie w nim drugiego czytania projektów ustaw).

Porównując konstytucje z lat 1849/1851 i 1875/1907 większe zmiany możemy dostrzec jedynie w ich objętości, gdyż druga była aż o 17 artykułów krótsza. Wartość merytoryczna zasadniczo pozostała bez mian, nie licząc koniecznych dodatków lub opuszczeń. Najważniejszym uzupełnieniem było zamieszczenie w konstytucji 1875/1907 rozdziału pierwszego zawierającego postanowienia ogólne związane z utworzeniem w 1871 r. II Rzeszy. Mianowicie najważniejszym

¹³ J. Bollmann, *Das Staatsrecht...*, s. 21.

¹⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka 1848–1914*, Poznań 1989, s. 337.

¹⁵ *Sammlung der Lübeckischen...*, 1875, s. 107 i n.; Krabbenhöft, *Verfassungsgeschichte...*, s. 31.

¹⁶ Tamże, 1870, s. 330; Tamże, s. 32.

¹⁷ *Sammlung der Lübeckischen...*, 1902, s. 189–191.

¹⁸ Tamże, 1905, s. 106.

¹⁹ Tamże, 1907, s. 135, 136.

²⁰ *Sammlung der Lübeckischen...*, 1907, s. 135 i n.; zmiana nazwy urzędowego wydawnictwa promulguacyjnego nastąpiła w 1900 roku, wcześniejsza patrz przypis 11.

z nich był cytowany już powyżej art. 1, iż Lubekę uznaje się za samodzielne państwo Rzeszy. Jej obywatelstwo musiało być tożsame z ogólnym ustawodawstwem niemieckim normującym te kwestie (art. 2), zwłaszcza wymagano tutaj od osób je posiadających złożenia jej zgodnie z brzmieniem przysięgi miejskiej (art. 3). Wreszcie stwierdzono, że władzę państwową będą w niej sprawować wspólnie Senat i Zgromadzenie Obywateli.

W rozdziale drugim („O Senacie”) opuszczono aż dziewięć artykułów z konstytucji 1849/1851. Traktowały one np. o przysiędze senatora, która musiała być złożona w ciągu czterech tygodni od uzyskania mandatu (§ 2). Inne zmieniono, np. pierwotnie nieprzyjęcie godności senatora skutkowało utratą obywatelstwa miejskiego oraz konfiskatą 1/10 majątku (§ 16), co zostało zniesione. Wreszcie niektóre w konstytucji 1875/1907 połączone z zachowaniem treści, np. o trzech izbach wyborczych w Senacie (art. 3–10).

W rozdziale trzecim („O Zgromadzeniu Obywateli”) najważniejsze zmiany dotknęły ordynacji wyborczej do *Bürgerschaftu*, które zapoczątkowano już rewizjami z lat 1902 i 1905. Podobnie zresztą było z rewizją konstytucji z 1849 r. dokonaną w 1851 r. Pomijając jej opis przybliżymy je przy okazji rewizji z 1907 r., gdyż kwestie te stały się bardziej aktualne w teraźniejszości. Były one zapewne najważniejsze, gdyż w obu przypadkach złożyły się na rewizję obu konstytucji i opublikowanie ich tekstów. Zgodnie z nowymi zasadami (art. 22) Lubekę na początku XX w. podzielono na dwa duże okręgi wyborcze. Pierwszym było „miasto i przedmieścia”, zaś drugim „miasteczko Trawemünde i obszar wiejski”. W obu obywateli podzielono na dwie kurie, przyjmując za kryterium płacone podatki i posiadany majątek nieruchomy. Mianowicie w mieście Lubece i na jej przedmieściach do pierwszej kurii, która wybierała aż 90 przedstawicieli, zaliczono wszystkich, którzy w ciągu ostatnich trzech lat przed wyborami płacili podatek dochodowy za ten okres, gdy go osiągnęli w wysokości ponad 2100 marek, jak również obywatele honorowych, natomiast do kurii drugiej, która wybierała zaledwie 12 reprezentantów zaliczano obywateli, płacących podatek niższy. Natomiast w Trawemünde oraz obszarach wiejskich do pierwszej kurii, która wybierała 15 posłów, weszli obywatele posiadający majątek ziemski wielkości przynajmniej 3 ha, gospodarujący na własny rachunek, płacąc podatek dochodowy za ostatnie trzy lata w wysokości co najmniej 2100 marek (jak w Lubece) oraz również zamieszkujących tam obywatele honorowych. Natomiast kuria druga, do której zaliczano pozostałych obywateli, wybierała tylko 3 przedstawicieli. Lubeka i jej przedmieścia podzielona została w wyborach na cztery dzielnice, zaś Trawemünde i obszar wiejski na sześć. W Lubece w dwóch dzielnicach wybierano 23 reprezentantów z kurii pierwszej oraz 22 w dwóch pozostałych oraz we wszystkich czterech w kurii drugiej. Natomiast w kurii pierwszej Trawemünde wybierano 2 posłów, zaś w obszarach wiejskich, których było pięć (Trawemünde, Burgtor, Holstentor, Mühlentor i Ritzerow) po 3 reprezentantów. Natomiast w kurii drugiej okręgi połączone (z sześciu w trzy), a każdy z nich wybierał po jednym przedstawicielu.

Czynne prawo wyborcze obywatele mogli wykonywać wyłącznie osobiście i tylko w miejscu stałego zamieszkania (art. 24). Nowo wybrani członkowie Zgromadzenia byli reprezentantami narodu, nie zaś okręgu wyborczego. Nie mogli też wchodzić w skład Senatu (art. 25). Wyboru można było nie przyjąć, zawiadamiając o podjętej decyzji rzecznika Zgromadzenia, w okresie tygodnia od uzyskania o tym fakcie informacji. Możliwe też było zrezygnowanie z członkostwa zasiadania w Zgromadzeniu. Mogło ono być dobrowolne, poprzez zmianę miejsca stałego miejsca zamieszkania w „powiecie lubeckim” oraz przez utratę praw obywatelskich. Innych zmian merytorycznych zasadniczo nie było, zaś z formalnych należy odnotować zrezygnowanie w konstytucji z 1907 r. z wewnętrznego podziału jej zawartości na tytuły, szczegółowo regulujące strukturę, zebrania wyborcze, władze, sesje i kompetencje zarówno Zgromadzenia jak i Komisji Obywatelskiej. Niewiele zmian, z reguły drobnych, odnotować również można w rozdziale czwartym dotyczącym postępowania w razie wystąpienia różnic we wnioskach składanych z jednej strony przez Senat, zaś z drugiej przez Zgromadzenie.

4. Ustrój konstytucyjny Lubeki w okresie Republiki Weimarskiej (1918–1933)

Konstytucja Rzeszy Niemieckiej uchwalona została 11 sierpnia 1919 r. w Weimarze. Stosunek Rzeszy jako całości do poszczególnych członów państwa federalnego został unormowany w rozdziale I (Ustrój i zadania Rzeszy), a zwłaszcza w jego oddziale I (Rzesza i kraje; art. 1–19), chociaż stosowne przepisy dotyczące tej kwestii były też zawarte w innych, licznych zresztą artykułach ustawy zasadniczej. Tendencje unitarystyczne ujawniły się już w art. 2 konstytucji, który w miejsce dotychczasowej nierównej hierarchii członków I Rzeszy i późniejszych jej przeobrażeń (Związek Reński, Związek Niemiecki, Związek Północnoniemiecki oraz II Rzesza) wprowadził jednolite ich określenie, jakim był termin *Land* (kraj) zamiast dotychczasowego *Staat* (państwo). W sumie krajów było 18.

Możliwa była zarówno zmiana granic Niemiec, jak i utworzenie w jej obrębie nowych krajów (art. 18). Nowy podział nie nawiązywał przy tym do tradycji historycznych, lecz społeczno-gospodarczo-kulturalnych. Stanowisko to spotkało się zresztą z ostrą krytyką ze strony tych dawnych państw niemieckich, które w przeszłości odgrywały rolę szczególną, np. Prus czy Bawarii. Każdy kraj musiał mieć ustrój republikańskiego „państwa wolnego” (art. 17). Własne konstytucje można było przy tym wydać dopiero po uchwaleniu federalnej ustawy zasadniczej, do której postanowień ich treść miała być dostosowana. Ostatecznie tak się nie stało, gdyż Anhalt, Badenia i Oldenburg uczyniły to wcześniej, lecz już na podstawie uzgodnionych między Zgromadzeniem Narodowym a Komitetem Państw zasadach konstytucyjnych. Inne kraje musiały natomiast swoje projekty

konstytucji albo zmienić, jak np. Bawaria, albo poprzestać na opracowanych prozorjach, jak np. Prusy²¹.

Krajowa Konstytucja Lubeki (*Lübeckische Landesverfassung*) ogłoszona została 23 maja 1920 r.²² Strukturalnie składała się ona z preambuły oraz 71 artykułów, ujętych w 7 rozdziałów (Postanowienia ogólne, Senat, Zgromadzenie Obywateli, Kompetencje Senatu i Zgromadzenia Obywateli, Komisje stałe, Postępowanie w wypadku trwałych niezgodności między obu organami, Referendum). Całość kończyły postanowienia przejściowe dotyczące kilku artykułów konstytucji (5, 21, 44, 53). W preambule nawiązano do wcześniejszych prac konstytucyjnych podjętych wspólnie przez Komisję Rady i Komisję Obywatelską bądź to pod koniec pierwszej wojny światowej, bądź po jej zakończeniu. Odbyły się one w dniach 28 marca 1917 r., 11 grudnia 1918 r., 26 lutego i 26 marca 1919 r., w czasie tych ostatnich prac uwzględniono przy tym zasady zawarte w konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r., dotyczące treści przyszłych konstytucji krajowych²³.

W postanowieniach ogólnych Lubeka określiła swój ustrój jako „Wolne Państwo o nazwie Wolne i Hanzeatyckie Miasto Lubeka, będące samodzielnym państwem Rzeszy Niemieckiej” (art. 1). Stanowiło to wyraz istniejącej od dawna odrębności, co zresztą znalazło odzwierciedlenie również w konstytucjach innych krajów republiki, zwłaszcza Hamburga i Bremy, które także uznały się za wolne i hanzeatyckie miasta. Inne kraje nie używały takich sformułowań, uznając się przeważnie za odrębne republiki w obrębie Rzeszy Niemieckiej.

Władza w Lubece, zgodnie z treścią konstytucji, pochodziła od narodu i była sprawowana przez Senat i Zgromadzenie Obywateli (art. 2). Jej obywatelami mogli być wszyscy Niemcy posiadający prawa wyborcze, ale wyłącznie do miejscowego Zgromadzenia (art. 3). Przepisy konstytucji obowiązywać miały przy tym nie tylko na obszarze Lubeki, lecz również w gminach należących do jej terytorium, które pozostawały pod władzą zarówno Senatu, jak i Zgromadzenia Obywateli (art. 4). O samych gminach, a zwłaszcza o ich ustroju, konstytucja jednak nie wspominała.

Konstytucja weimarska wyraźnie nie zezwalała na wybór prezydentów ani odrębnych ministrów przez poszczególne kraje (art. 41). W tej sytuacji ich organami wykonawczymi stały się rządy krajowe, noszące zresztą rozmaite nazwy. W Lubece, w nawiązaniu do tradycji hanzeatyckich, organ taki nosił nazwę Senatu. Składał się z 12 członków. Siedmiu z nich można uznać za głównych, gdyż wprowadzono wobec nich zakaz zatrudniania się w instytucjach, w których uzyskiwaliby stały dochód, jakkolwiek mogli wchodzić do rozmaitych rad

²¹ T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 546–549.

²² Druk oficjalny *Lübeckischen Landesverfassung Veröffentlicht am. 23. Mei 1920, Sammlung...*, 1920, Nr 78, s. 114; druk nieoficjalny O. Ruthenberg, *Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder*, Berlin 1926, s. 131 – 143; J. Wąsicki, *Rzesza a kraje niemieckie 1914–1949*, Poznań 1997, s. 141, błędnie podaje, że opublikowano ją w 1923 r.

²³ Konstytucję opisał T. Maciejewski, *Krajowa Konstytucja miasta Lubeki z 23 maja 1920 roku*, w: *Vetera Novis Augere*, t. II, Kraków 2010, s. 635–644.

nadzorczych, pod warunkiem że mieli na to zgodę Senatu. Nie dotyczyło to 5 pozostałych senatorów, jakkolwiek Zgromadzenie Obywateli w indywidualnych przypadkach mogło podobny rygor w stosunku do nich zastosować (art. 5). Senatorów wybierało Zgromadzenie Obywateli. Kadencja ich trwała 10 lat. Ponowny wybór był dopuszczalny. Wybory organizowała Komisja Wyborcza Zgromadzenia. Przeprowadzano je przy użyciu kart do głosowania. Decydowała większość głosów. Przy jednakowej ich liczbie decydował los wyciągnięty przez przewodniczącego Komisji (art. 7). Senatorem mogła zostać osoba, która posiadała bierne prawo wyborcze do Zgromadzenia, ukończyła 30 lat oraz mieszkała w Lubecie na stałe od jednego roku (art. 6). Nie istniał przy tym obowiązek przyjęcia miejsca w Senacie ani też sprawowania funkcji senatora do upływu kadencji (art. 9). Miejsca opróżnione należało obsadzić w ciągu 4 tygodni (art. 8). Na pierwszym posiedzeniu Senatu wybrani do jego składu byli zobowiązani wygłosić stosowną przysięgę na uroczystym posiedzeniu Zgromadzenia (art. 10). W tajnym głosowaniu Senat wybierał ze swego składu przewodniczącego z tytułem burmistrza i jego zastępcę. Swoje funkcje sprawowali oni przez okres 2 lat, z możliwością kolejnej elekcji, ale następny wybór mógł być dokonany dopiero po upływie bliżej nieokreślonego czasu (art. 12). Burmistrz, jego zastępca i 3 inni senatorowie, wybrani bezwzględną większością głosów, tworzyli Radę, która co 2 lata dokonywała podziału kompetencji między poszczególnych senatorów. Były one obwieszane publicznie (art. 13). Senatorowie mogli być pozbawieni urzędu bądź to w przypadku zgłoszenia wobec nich wotum nieufności przedstawionego przez przynajmniej 30 posłów Zgromadzenia i przegłosowania go w nim większością kwalifikowaną 2/3, bądź w razie utraty warunków biernego prawa wyborczego (art. 14). Pomocnikami senatorów przy wykonywaniu powierzonych im zadań byli syndycy (art. 15). Do samoistnych kompetencji Senatu należało: prowadzenie polityki zagranicznej; reprezentowanie „państwa” na zewnątrz i wykonywanie zawartych umów międzynarodowych; prawo łaski; wydawanie decyzji administracyjnych; kierowanie i nadzór nad administracją państwową i gminną oraz kontrola majątku uznanych związków religijnych; podejmowanie uchwał, rozporządzeń i zarządzeń w sprawach należących do wyłącznych zadań Senatu oraz dbanie o ich wykonanie; powoływanie i zwalnianie urzędników państwowych i gminnych oraz nadawanie tytułów (art. 45).

Zgromadzenie Obywateli składało się z 80 posłów. Czynne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele Rzeszy, bez różnicy płci, którzy ukończyli 20 lat i od trzech miesięcy zamieszkiwali na obszarze „państwa lubeckiego” (art. 17). Pozbawione go były osoby: ubezwłasnowolnione, pozostające pod tymczasową kuratelą lub opieką z tytułu choroby umysłowej oraz skazane na utratę praw obywatelskich (art. 18). Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Rzeszy posiadającym pełnię praw, zamieszkującym na terenie Lubeki przez sześć miesięcy oraz niebędącym członkami Senatu (art. 19). Nie istniał przy tym obowiązek przyjęcia wyboru (art. 20). Wybory odbywały się na zasadach: powszechnych,

równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych, co 3 lata, w drugą lub trzecią niedzielę listopada. Nowo wybrane Zgromadzenie rozpoczynało swe urządowanie 1 grudnia (art. 21). Posłowie reprezentowali naród (art. 19). Mogli być usunięci ze stanowiska na własną prośbę lub po utracie warunków określonych dla biernego prawa wyborczego (art. 24). Na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenie wybierało przewodniczącego i jego 2 zastępców. Ich kadencja trwała rok i nie mogli oni odmówić przyjęcia funkcji. Ponowny wybór był dopuszczalny (art. 25). Przewodniczącego wybierano zwykłą większością głosów. Jeżeli nie dokonano tego w pierwszej turze, do drugiej przechodziło 3 kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów, a gdyby i to nie dało rezultatu, do trzeciej tury stawali dwaj pierwsi z drugiej. Wreszcie w przypadku, gdy w ostatniej turze wystąpiła równość głosów, sprawę obsady stanowisk rozstrzygało losowanie (art. 26). Obok wspomnianych władz Zgromadzenie wybierało również swego sekretarza (art. 27).

Zgromadzenie zwoływał przewodniczący na wniosek 20 posłów lub Senatu (art. 28). Następowало to przez publiczne obwieszczenie ogłoszone na 7 dni wcześniej, przy czym w przypadku gdy wnioskodawcą był Senat, każdy poseł powinien był otrzymać na 5 dni przed obradami jego propozycje programowe (art. 29). Korum wynosiło więcej niż połowę członków (art. 30). W obradach Zgromadzenia mogli brać udział również przedstawiciele Senatu. Ich obecność nie była jednak konieczna, jeżeli przedmiotem obrad były sprawy wyborów lub takie, o których Zgromadzenie mogło rozstrzygać bez udziału senatorów (art. 31). Obrady były otwarte, można je było jednak utajnić na wniosek samego Zgromadzenia lub Senatu (art. 32). Uchwały podejmowano większością głosów (art. 33). Prowadzenie obrad określał regulamin (art. 38). Z ich przebiegu sporządzano protokół, podpisany przez przewodniczącego i sekretarza, który następnie przekazywano stałemu komisarzowi Senatu przy Zgromadzeniu (art. 39). Był on drukowany i rozpowszechniany publicznie, chyba że złożono wniosek o jego utajnienie. Podobnie było z podjętymi uchwałami (art. 40).

Władza państwowa była wykonywana w Lubece wspólnie przez Senat i Zgromadzenie, o ile konstytucja nie stanowiła inaczej (art. 41). Do kompetencji obydwu organów należały kwestie: zmiany konstytucji, przy czym wymagało to dwóch czytań propozycji rewizji oraz podjęcia uchwały większością kwalifikowaną $\frac{2}{3}$, a między pierwszym i drugim czytaniem musiał być zachowany okres dwóch tygodni (art. 37); nabywania i zbywania praw suwerennych; wydawania i uchylania ustaw oraz zarządzeń, a także ich wykładnia; nakładania, zmiany i uchylania podatków i innych świadczeń pieniężnych; ogłaszania amnestii; podejmowania uchwał o wyłączeniu na cele publiczne i pomocy socjalnej; uchwalania budżetu „państwa” oraz budżetów publicznych zakładów dobroczynnych oraz decydowania o najważniejszych zmianach w strukturze organów administracyjnych (art. 42).

Wewnętrzny, pomocniczymi organami Zgromadzenia Obywateli były komisje stałe w liczbie czterech. Najważniejszą z nich była Komisja Obywatelska. Obok niej istniały jeszcze Komisje: Budżetowa, Petycji (Podań) i Wyborcza (art. 49). Komisja Obywatelska składała się z 24 członków wybieranych spośród posłów Zgromadzenia na okres roku. Ponowny wybór był dopuszczalny, ale ustępujący członek mógł go nie przyjąć. Kandydatów do Komisji zgłaszano imiennie na ręce przewodniczącego Zgromadzenia najpóźniej na 3 dni przed wyborami (art. 53). Na czele Komisji stał przewodniczący oraz dwaj jego zastępcy. Wszyscy oni zobowiązani byli do przyjęcia powierzonych im stanowisk (art. 54). Komisję zwoływał przewodniczący (art. 55). Jej obrady były publiczne, z możliwością ich utajnienia na wniosek Senatu lub Zgromadzenia (art. 56). Korum wymagane do podjęcia uchwały wynosiło 2/3 składu członków (art. 57). Regułą było podejmowanie przez Komisję decyzji na tym samym posiedzeniu, na którym został jej przedłożony wniosek Senatu.

Inne komisje miały mniejsze znaczenie. I tak do Komisji Budżetu należało opracowywanie propozycji budżetowych Senatu przedłożonych Zgromadzeniu, Komisji Petycji — badanie wniosków i próśb skierowanych do Zgromadzenia i ich opiniowanie, zaś do Komisji Wyborczej, składającej się z przewodniczącego i 10 posłów, przygotowywanie wyborów (art. 49). W razie zaistnienia rozbieżności między stanowiskiem Senatu i Zgromadzenia w przedmiocie interpretacji postanowień konstytucji lub wykładni obowiązującego prawa należało dążyć do ich usunięcia w drodze możliwego porozumienia. Jeżeli się to nie powiodło, sprawę przekazywano Najwyższemu Krajowemu Sądowi Hanzeatyckiemu, do kompetencji którego należało jej ostateczne rozstrzygnięcie (art. 60). Natomiast gdy różnice dotyczyły jedynie dysponowania dobrem państwowym, rzecz należało za zgodą obydwóch organów przekazać do rozpatrzenia Komisji Zaufania (art. 61). Składała się ona z 14 członków, po 7 z każdego organu (art. 62). Ze swego grona wybierała przewodniczącego (art. 63). Uchwały podejmowano większością głosów (art. 64) w ciągu 14 dni od zajęcia się sprawą (art. 65). Następnie były one przekazywane burmistrzowi i przewodniczącemu Zgromadzenia, którzy w okresie 8 dni byli zobowiązani odczytać je na posiedzeniu Senatu (art. 65, 66). Zarówno Senat, jak i Zgromadzenie mogły się jednak nie zgodzić z uchwałą Komisji Zaufania, wtedy przysługiwało im prawo odwołania się do procedury referendum ludowego.

Reasumując, konstytucje miasta Lubeki na tle ustaw innych krajów Rzeszy, a zwłaszcza pozostałych miast hanzeatyckich wyglądały pod względem zawartości merytorycznej bardzo skromnie. Zajęto się w nich bowiem wyłącznie organami władzy centralnej, tj. Senatem i Zgromadzeniem Obywateli. Istnienie administracji terytorialnej i samorządowej jedynie wzmiankowano. O prawach obywatelskich w ogóle nie wspomiano, podobnie zresztą mało precyzyjnie określano stosunek miasta do konfederacji czy federacji niemieckich w XIX i XX w.

Tadeusz Maciejewski

CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE FREE AND HANSEATIC CITY OF LÜBECK IN YEARS 1848-1939

The constitutional system of Lübeck was formed in the mid-twelfth century. Until the second half of the 17th century it remained unchanged. However, the constitutional recesses of 1665 and 1669 only little changed the medieval image of the organization of the city based on state institutions with a strong advantage of patricians. Greater reforms were not introduced also at the beginning of the 19th century, when the city was under French domination. It was only the Spring of Nations of 1848 that created favorable conditions for the change of the existing legal status. On April 8, 1848, the first Constitution of Lübeck was adopted, replacing twelve state bourgeois colleges by a 120-person Citizens' Assembly. However, the electoral system for this institution was criticized which resulted in its revision on December 29, 1851. After the creation of the Second Reich (1871), Lübeck became a member of the German federation. The new constitutional system of the city based on the mid-nineteenth century model was implemented by the Constitution of April 1875, revised after the reform of electoral law on October 9, 1907. After the creation of the Weimar Republic on April 23, 1920, another constitution was adopted which was based on the previous ones. Finally, in 1933, the city was incorporated to Prussia as a separate district under the provisional law on the uniformity of the constitutional system.

Niniejsza publikacja jest wynikiem badań prowadzonych w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki nr UMO-2014/15/B/HS5/03321

