



**Tadeusz Maciejewski\***

*Uniwersytet Gdański*

## **REGULAMINY VOLKSTAGU (ZGROMADZENIA LUDOWEGO) WERSALSKIEGO WOLNEGO MIASTA GDAŃSKA**

Po I wojnie światowej na mocy postanowień traktatu wersalskiego oraz Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. utworzono w Europie sześć wolnych miast. Były to: Hamburg, Lubeka i Brema w Niemczech, co było bardziej nawiązaniem do historii i silnej tradycji hanzeatyckiej niż ówczesnych realiów ustrojowo-politycznych, oraz Gdańsk, Fiume (Rijeka) i Kłajpeda (Memel), którą uznano oficjalnie nie za wolne miasto, lecz za wolne terytorium.

Wszystkie te wolne miasta-państwa, u samych początków istnienia, wydały własne konstytucje. Ich treść oparto na zasadach demokratycznego ustroju republikańskiego, w Niemczech – dodatkowo na zasadzie federalizmu. Uznano w nich przewagę wybranej demokratycznie władzy ustawodawczej nad wykonawczą, najczęściej wyłonioną przez tę pierwszą, mającą wotum zaufania dla rządu państwem.

Kres wolnym miastom położył ostatecznie w latach trzydziestych XX w., totalitaryzm hitlerowski. Wyjątkiem było Fiume, kiedy to w 1924 r. Włochy i Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców (SHS) zdecydowały o jego podziale na samo miasto, które przypadło Włochom, oraz obszar wiejski, który otrzymała późniejsza Jugosławia.

Zgodnie z art. 103 traktatu wersalskiego Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska miała być opracowana przez specjalnie wybrane Zgromadzenie Konstytucyjne, reprezentujące ludność miejscową, ale w porozumieniu z Wysokim Komisarzem Ligi Narodów.

Przystępując do realizacji zamierzenia konstytucyjnego, powołano na mocy wzajemnego porozumienia (z lata 1919 r.), zawartego między gdańskimi partiami politycznymi, pięćdziesięciotrzyosobową tymczasową komisję konstytucyjną.

W pełnym składzie komisja obradowała początkowo tylko dwukrotnie: 29 września i 6 października 1919 r. Na drugim posiedzeniu plenarnym wyłonio-

\* l.maciejewski@ug.edu.pl

no bowiem z niej piętnastoosobową podkomisję mającą rozpatrzyć złożone właśnie dwa projekty konstytucji: autorstwa nadburmistrza H. Sahma, popieranego przez partie prawicowo-centrowe, przedstawionego komisji 7 września 1919 r.; oraz autorstwa partii socjaldemokratycznej, złożonego 6 października 1919 r.

Projekt H. Sahma składał się z 64 artykułów normujących wyłącznie ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska. Pominięto w nim, podobnie jak w większości konstytucji krajów niemieckich tworzących Republikę Weimarską, kwestię praw i obowiązków obywatelskich. Całość była podzielona na jedenaście rozdziałów, przy czym Zgromadzeniu Obywateli poświęcono rozdział trzeci liczący 17 artykułów.

Zgromadzenie Obywateli miało składać się z siedemdziesięciu dwóch członków (art. 19) demokratycznie wybranych na czteroletnią kadencję (wyборы: powszechne, proporcjonalne, równe, bezpośrednie i tajne – art. 20). Posłowie reprezentowali wszystkich obywateli Wolnego Miasta, posiadając wszakże mandat wolny, przez co nie byli odpowiedzialni ani przed wyborcami (art. 22), ani przed sądami z racji pełnienia swych funkcji (art. 23). Nie ponosili też odpowiedzialności politycznej ani karnej w trakcie trwania kadencji (art. 24, 25). Swój urząd sprawowali bezpłatnie (art. 29). Na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenie wybierało swojego przewodniczącego, jego zastępców oraz sekretarza (art. 30). Uchwały podejmowano zwykłą większością głosów, chyba że konstytucja przewidywała inaczej (art. 31). Obrady Zgromadzenia były zasadniczo jawne, jednakże na wniosek Senatu lub dwóch trzecich posłów mogły zostać utajnione (art. 27). Zwoływał je przewodniczący samodzielnie lub na żądanie Senatu, ewentualnie osiemnastu posłów (art. 32). Obok członków Zgromadzenia mogli w nich uczestniczyć również senatorowie (art. 33). Zgromadzenie zajmowało się wszystkimi sprawami państwowymi, z wyjątkiem należących do kompetencji Senatu. Podejmowane przez Zgromadzenie uchwały, jeśli wkraczały w kompetencje Senatu, musiały uzyskać jego zgodę (art. 34).

Władza ustawodawcza w Wolnym Mieście Gdańsku należeć miała wspólnie do obu najważniejszych organów państwowych – Senatu i Zgromadzenia Obywateli (art. 36). W razie wystąpienia różnic między stanowiskami Senatu i Zgromadzenia Obywateli w kwestii przysługujących im uprawnień ewentualne spory rozstrzygała specjalnie powołana do tego komisja (art. 60). Składała się ona z piętnastu członków wybieranych tajnie (po 6) przez Senat i Zgromadzenie. Jej skład uzupełniali prezydent Sądu Najwyższego i dwóch najstarszych jego sędziów (art. 61). Komisja musiała wydać orzeczenie w ciągu dwóch tygodni od powstania sporu. Poza tym mogła także pełnić funkcję pośredniczącą w uzgadnianiu wspólnych stanowisk przez obydwie organy (art. 62).

Z kolei partia socjaldemokratyczna (SPD), która uzyskała na terenie Gdańska najwięcej mandatów do niemieckiego Zgromadzenia Narodowego (styczeń 1919 r.), dysponowała w gdańskiej tymczasowej komisji konstytucyjnej, utworzonej pod koniec lipca 1919 r., aż dziewiętnastoma, a w podkomisji – cztere-

ma przedstawicielami. Politycznie lewicowa partia niezwłocznie zareagowała na centroprawicowy projekt nadburmistrza H. Sahma, zgłaszając w miesiąc później własny kontrprojekt przyszłej konstytucji Wolnego Miasta Gdańska. Władza ustawodawcza miał w nim należeć do Izby Ludowej, której to instytucji poświęcono rozdział trzeci, liczący 20 artykułów.

Izbę Ludową (*Volkskammer*) uznano za najważniejszy organ państwowy, nie zaś (jak w projekcie H. Sahma) Senat. Zmieniono też jej nazwę, odstępując od poprzedniej hanzeatyckiej terminologii „Zgromadzenie Obywateli” (*Bürgerschaft*). Izba liczyła stu dwudziestu posłów (art. 6). Byli oni reprezentantami całej ludności, posiadającymi wszakże mandat wolny (art. 7). Wybory były demokratyczne, pięcioprzymiotnikowe. Czynne prawo wyborcze, bez różnicy płci, określono na 20 lat. Pozbawione go były osoby: ubezwłasnowolnione, pozostające pod opieką i pozbawione prawomocnym wyrokiem prawa obywatelskich (art. 8). Kadencja Izby trwała dwa lata. Nowa musiała być wybrana po tym okresie, w listopadzie (art. 10). Jej prezydium tworzyli: prezydent, jego zastępca i sekretarz (art. 11). Posiedzenie Izby zwoływał prezydent – samodzielnie, na każdorazowe wezwanie Senatu oraz pisemny wniosek przynajmniej osiemnastu posłów (art. 13). Obrady były zasadniczo jawne, jakkolwiek mogły być utajnione na żądanie Senatu lub osiemnastu posłów przy kworum dwóch trzecich członków (art. 15). W posiedzeniach Izby, jak też w posiedzeniach jej komisji wewnętrznych, mogli swobodnie uczestniczyć senatorowie, a sam Senat musiał być o nich wcześniej powiadomiony (art. 17). Kworum do podejmowania uchwał wynosiło połowę składu Izby (art. 18). Podejmowano je większością zwykłą, chyba że konstytucja stanowiła inaczej (art. 19). Na żądanie Senatu Izba była zobowiązana przedkładać mu porządek programu obrad wraz z uzasadnieniem zajmowania się poszczególnymi sprawami państwowymi, by jego członkowie mogli się przygotować do sesji. W obrębie Izby działały komisje śledcze. Izba miała prawo, a na żądanie jednej piątej posłów – obowiązek zreferowania posłom akt prowadzonych przez nie spraw, a nawet ich opublikowania na wniosek dwóch trzecich składu. Z kolei sądy i inne urzędy miejskie były zobowiązane udzielić wspomnianym komisjom wszelkiej pomocy w przeprowadzeniu postępowania dowodowego (art. 20).

Z racji wykonywania swego mandatu posłowie nie ponosili odpowiedzialności sądowej (art. 21). W rezultacie nie mogli być aresztowani (z wyjątkiem sytuacji, kiedy zostaliby schwytani na gorącym uczynku), a o każdym toczącym się przeciwko postępowaniu karnym, o każdym ich aresztowaniu lub innych ograniczeniach w stosunku do nich odpowiednie organy były zobowiązane informować Izbę (art. 22). Aresztowania lub rewizje osobiste mogły się natomiast odbywać jedynie w gmachu Izby i to wyłącznie za zgodą prezydenta (art. 23). Wreszcie posłowie sprawowali swój urząd honorowo, nie pobierając z tego tytułu honorarium (art. 25).

Wyłoniona z tymczasowej komisji konstytucyjnej podkomisja mająca przygotować projekt ogólny obradowała od 17 października 1919 r. do 29 marca 1920 r.

Łącznie odbyła dwadzieścia jeden posiedzeń. Składała się z piętnastu osób, w tym trzynastu delegowanych przez partie polityczne. Wśród nich przeważali socjaldemokraci i demokraci niemieccy (łącznie siedmiu przedstawicieli). Wynikiem jej prac był pierwszy projekt, który ogłoszono w styczniu 1920 r. Był on kompromisem między projektem nadburmistrza H. Sahma a kontrprojektem socjaldemokratów, przeważało jednak podobieństwo do tego ostatniego, a tym samym do konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. Na ostatnich posiedzeniach podkomisja zajęła się również zgłoszonymi (przez demokratów) w ostatnim etapie prac legislacyjnych projektami postanowień o prawach i obowiązkach obywatelskich. Zaowocowało to projektem całościowym opublikowanym 20 kwietnia 1920 r.

Rozdział trzeci dotyczący Izby Ludowej (20 artykułów) oparto w znacznej części na kontrprojekcie socjaldemokratów, dokonując jednak pewnych jego korekt. Dotyczyły one: zmiany nazwy „Izba Ludowa” (*Volkskammer*) na „Zgromadzenie Ludowe” (*Volkstag*), ustanowienia, że bierne prawo wyborcze będzie przysługiwało od 25. roku życia (art. 7), przedłużenia kadencji Izby z dwóch do czterech lat (art. 8) oraz dodania artykułu określającego, iż propozycje Senatu mają pierwszeństwo przed innymi, przez co musiały być w porządku obrad Zgromadzenia rozpatrywane najwcześniej. Pozostałe poprawki miały charakter wyłącznie stylistyczny i strukturalny (zmiana kolejności niektórych artykułów). Wybory do studwudziestoosobowego Zgromadzenia Konstytucyjnego odbyły się 16 maja 1920 r., a pierwsze jego posiedzenie 14 czerwca. W tym też miesiącu rozpoczęto debatę wstępną. Po jej zamknięciu powołano siedmioosobową podkomisję. Odbyła ona osiemnaście spotkań, by 27 lipca 1920 r. na XII Plenarnym Posiedzeniu Zgromadzenia Obywatelskiego przedstawić ostateczną wersję konstytucji. Po dwukrotnym czytaniu została on przyjęta 11 sierpnia. Jej tekst ogłoszono 9 grudnia. Uwzględniwszy poprawki, Zgromadzenie Konstytucyjne, na mocy własnej uchwały z 26 grudnia 1920 r., formalnie przekształciło się w Zgromadzenie Ludowe. Uchwała Zgromadzenia, wprowadzająca żądane zmiany, została następnie przedstawiona Radzie Ligi Narodów. Ta jednak wniosła o następne zmiany. Ostatecznie, po wielomiesięcznych dyskusjach, 11 maja 1922 r. Wysoki Komisarz zatwierdził tekst konstytucji, co w dwa dni później zaaprobowała Rada Ligi. Dzięki temu Senat wydał ją 14 czerwca 1922 r. i ogłosił 30 czerwca 1922 r. w „Danzige Staatsanzeiger”. Wreszcie więc po prawie trzech latach od podpisania traktatu wersalskiego Wolne Miasto Gdańsk doczekało się własnej ustawy zasadniczej.

Konstytucja liczyła sto siedemnaście artykułów podzielonych na dwie części. Pierwsza (art. 1–70) traktowała o ustroju, zaś druga o prawach i obowiązkach obywatelskich. Całość zamykały przepisy końcowe i przejściowe (art. 116–117). *Volkstagowi* (Zgromadzeniu Ludowemu) poświęcono w niej rozdział drugi, łącznie 19 artykułów, zaś ustawodawstwu odrębny rozdział czwarty, liczący 7 dalszych artykułów.

*Volkstag* składał się ze 120 posłów (art. 6). Wszyscy oni byli przedstawicielami narodu (art. 7). Wybory posłów uzupełniała ordynacja wyborcza z 6 września

1922 r. oraz regulamin wyborczy z 20 kwietnia 1923 r. Były one demokratyczne, pięcioprzymiotnikowe. Czynne prawo wyborcze określono na 20 lat, zaś bierne na 25 (art. 8). Kadencja Zgromadzenia trwała 4 lata (art. 8). W sumie do 1939 r. było ich sześć. Sprzeciwy wyborcze rozpatrywał Sąd Najwyższy podczas jawnej rozprawy (art. 10). Ostatecznie zrzeczenie się mandatu przez posłów miało miejsce jedynie dwukrotnie.

Obrady Zgromadzenia regulował własny jego regulamin (art. 11). Pierwszy uchwalono w 1923 r., chociaż prace nad nim trwały już od 1920 r. Ostatecznie jego tekst ukazał się jednak dopiero w 1924 r. (*Geschäftsordnung für den Volkstag der Freien Stadt Danzig*).

Zgodnie z konstytucją Prezydium Zgromadzenia tworzyli: prezydent, jego zastępca oraz sekretarze (art. 11). W składzie tym szczególną rolę odgrywał ten pierwszy, posiadając spore kompetencje zarówno zewnętrzne jak i wewnętrzne. Do pierwszych można zaliczyć m.in. reprezentowanie Wolnego Miasta na zewnątrz we wszystkich sprawach prawnych i sporach związanych z funkcjonowaniem *Volkstagu* (art. 13), zaś do drugich np. zwoływanie posiedzeń Zgromadzenia, dbanie o porządek i bezpieczeństwo, przewodniczenie jego obradom, odraczanie posiedzeń i zamykanie ostatniego w kadencji, kierowanie jego administracją, łącznie z mianowaniem wszystkich jej urzędników, czy też zarządzanie obowiązującym go budżetem (art. 12 i 13).

Posiedzenia *Volkstagu* były generalnie jawne, chociaż można było je utajnić na wniosek Senatu lub 1/6 posłów, ale jedynie większością 2/3 (art. 15), wszakże pierwsze w roku musiało być zwołane do 15 stycznia na wniosek Senatu (art. 12). Uchwały podejmowano z reguły zwyczajną większością głosów (o ile konstytucja nie stanowiła inaczej), przy czym kworum musiało wynosić przynajmniej połowę posłów (art. 16, 17).

Na posiedzenia Zgromadzenia, a nawet jego komisji należało zapraszać, a niekiedy i żądać obecności Senatu lub osób działających z jego polecenia (art. 18), aby mogły one złożyć wyjaśnienia dotyczące wszystkich spraw państwa, zwłaszcza w kwestiach budżetu oraz wykonania jego aktów prawnych (art. 19). O samych komisjach konstytucja jednak jedynie wzmiankowała (art. 19), oddając ich szczegółową regulację do materii regulaminowych.

Wreszcie konstytucja, równie ogólnie, odniosła się do przywilejów poselskich, przyznając im: nieodpowiedzialność (art. 20), nietykalność (art. 21), prawo odmowy zeznań (art. 22) oraz materialne zabezpieczenie przez zwrot poniesionych wydatków czy też diet (art. 23).

Skomplikowana też była procedura ustawodawcza. Mianowicie jej inicjatywa przysługiwała aż czterem podmiotom: Zgromadzeniu, Senatowi, reprezentacji Zawodowej oraz wyborcom w formie inicjatywy ludowej (art. 46), przy jednak wyraźnej dominacji Senatu (art. 43), a więc organu wykonawczego. Forma ustawy była przy tym wymagana do uchwalenia budżetu, zaciągania pożyczek, ustanawiania monopoli udzielania przywilejów, zmiany granic administracyjnych,

amnestii czy też zawierania umów z innymi państwami (art. 48), przy czym nie było to wyliczenie pełne.

Samo referendum (inicjatywa ludowa), unormowane zresztą szczegółowo w ustawie z 6 marca 1923 r. (*Gesetz über den Volksentscheid*) w praktyce konstytucyjnej nie odegrało przy tym większej roli, gdyż zastosowano je tylko trzykrotnie (dwa z 1928 r. dotyczyły zmiany konstytucji, a trzecie z 1931 r. rozwiązania *Volksstagu* – art. 47, 48).

Organizację wewnętrzną Zgromadzenia, tryb jego funkcjonowania, a zwłaszcza porządek obrad normował regulamin. Prawo do jego wydania w drodze uchwały, a nie ustawy przysługiwało *Volksstago*. Wynikało ono wyraźnie z artykułu 11 konstytucji. Wcześniej zresztą uprawnienie takie zostało zawarte we wszystkich jej projektach. Jak wspomniano, prace nad nim rozpoczęto już w czasie pierwszej kadencji jego urzędowania, tj. w okresie grudzień 1920 – grudzień 1923 r., ostatecznie nadając mu moc obowiązującą w 1924 r. i publikując go w *Politisches Handbuch der Freien Stadt Danzig* pod numerem 2200, ale bez podania dokładnej daty tego faktu. W sumie regulamin, w swej pierwszej wersji, podzielony był na 14 rozdziałów, obejmujących łącznie 94 paragrafy. Układ treści był przy tym następujący:

Rozdział I: Posłowie – § 1–2

Rozdział II: Prezydium – § 3–12

Rozdział III: Frakcje poselskie – § 13

Rozdział IV: Komisje – § 14–18

Rozdział V: Tryb obrad – § 19–34

Rozdział VI: Zapytania – § 35–40

Rozdział VII: Petycje – § 41–43

Rozdział VIII: Informacje Senatu o wykonaniu uchwał *Volksstagu* – § 44

Rozdział IX: Posiedzenia *Volksstagu* – § 45–80

Rozdział X: Dokumenty urzędowe i uchwały – § 81–83

Rozdział XI: Regulamin komisji – § 84–89

Rozdział XII: Wybory (komisji) – § 90

Rozdział XIII: Postanowienia ogólne – § 91–92

Rozdział XIV: Wykładnia regulaminu – § 93–94

Zawartość wymienionego regulaminu leżała przy tym praktycznie poza zainteresowaniami uczonych zarówno niemieckich, jak i polskich, gdyż M. Podlaszewski, autor monografii *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska w latach 1920–1933* (Gdynia 1966) poświęcił mu zaledwie około trzy strony. Stąd też zrodziła się potrzeba bliższego nim zainteresowania.

Mianowicie w posiedzeniach *Volksstagu* mógł uczestniczyć każdy poseł tak długo, dopóki posiadał ważny mandat, aż do momentu jego wygaśnięcia lub nieważności. Można go jednak było okresowo pozbawić tego przywileju, co mogło nastąpić z tytułu kary dyscyplinarnej nałożonej na niego przez prezydenta (§ 1). Ewentualnego urlopowania z udziału w pracach Zgromadzenia, jeżeli termin ten

nie przekraczał tygodnia, mógł dokonać jego prezydent, a na czas dłuższy, ale wyraźnie określony, sam *Volkstag* (§ 2).

Pierwszemu posiedzeniu izby, po przeprowadzonych wyborach, zawsze przewodniczył prezydent senior, a więc najstarszy wiekiem poseł. Dobierał on sobie do pomocy czterech ławników (asesorów). Razem tworzyli oni tymczasowe Prezydium, które funkcjonowało aż do wyborów stałego (§ 3). To z kolei tworzyli prezydent, dwaj jego zastępcy oraz ośmiu ławników. Prezydium wybierano wszakże na nowo na każdym pierwszym posiedzeniu kolejnego roku kalendarzowego przypadającego w kadencji (§ 4). Prezydenta i jego dwóch zastępców wybierano na pierwszym posiedzeniu plenarnym, poprzez głosowanie ogółu (§ 5), ale wyłącznie na okres czterech tygodni, by po upływie tego terminu wybrać ich ostatecznie (§ 6).

Wybory odbywały się na kartach do głosowania, na których należało umieścić stosowane nazwiska. Wygrywali je ci, którzy uzyskali bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Przy ich równości decydowało losowanie, a przy braku większości absolutnej do dalszej tury przechodzili dwaj kandydaci z największą liczbą głosów (§ 7). Natomiast stanowiska ławników dzielono między frakcje poselskie z założeniem, że każda z nich pisemnie delegowała tylko jednego. Ich nominacji dokonywał prezydent. W razie potrzeby mógł też wyznaczyć jego zastępcę, ale jedynie na posiedzenia plenarnych, ale już nie na obrady Prezydium (§ 8).

Dalej w regulaminie powtórzono szczególne uprawnienia prezydenta, przytoczone już w konstytucji (art. 12), wymieniając tutaj ponownie, wcześniej już opisane, jego kompetencje wewnętrzne (§ 9). W szczególnych przypadkach mógł je jednak wykonywać również jeden z wiceprezydentów, którzy i tak posiadali własne obowiązki, uzgodnione zresztą indywidualnie między sobą (§ 10). Prezydent rozdzielił także zadania ławnikom. Chodziło przy tym tutaj przeważnie o sprawy proceduralne, np. odczytywanie pism, sporządzanie listy mówców, obliczanie głosów itp. (§ 11). Obok tego trzech z nich wchodziło w skład komisji bibliotecznej Zgromadzenia (§ 12).

Regulamin zezwalał na tworzenie frakcji. Dla ich powołania wystarczało siedmiu posłów. Mogli oni należeć jednak wyłącznie do jednej. Ich nazwiska, w tym przewodniczącego, oraz program należało zgłosić prezydentowi (§ 13). Nadto, po każdym nowo przeprowadzonych wyborach w łonie *Volkstagu* tworzoneo tzw. komisję seniorów (starszych), którą można by współcześnie określić terminem Konwent, do którego składu osobowego każda frakcja delegowała jednego posła. Jego skład uzupełniali z urzędu prezydent jako przewodniczący i dwaj jego zastępcy. Zebrania Konwentu odbywały się już na żądanie trzech posłów. Zajmował się on przede wszystkim uzgodnieniami dobrowolnych porozumień dotyczących czasu i sposobu załatwiania najważniejszych spraw będących przedmiotem obrad *Volkstagu*. Były one następnie przekazywane posłom należącym zarówno do poszczególnych frakcji, jaki i niezrzeszonym (§ 14).

Po każdych nowych wyborach Zgromadzenie powoływało w swej strukturze komisje stałe oraz niestałe. Ważniejsze zdecydowanie były te pierwsze. Do 1935 r. było ich jedenaście. Należały do nich komisje od spraw: budżetu i zagranicy (tzw. komisja główna), socjalnych, gospodarczych (rolnictwo, przemysł, handel, rzemiosło), prawnych, gminnych, nauczania (szkolna), petycji, regulaminowych, rachunków przekraczających budżet państwowy, mieszkaniowy oraz podatkowych (§15). Ich skład tworzyło z reguły siedemnastu posłów (§ 16). Miejsca w komisjach rozdzielało Prezydium, za zasadzie proporcjonalności. Natomiast posłowie mogli łączyć swe listy wyborcze, powiadamiając o tym pisemnie prezydenta w terminie trzech dni od rozpoczęcia posiedzenia plenarnego, tym samym wchodząc do komisji. Zasadę proporcjonalności stosowano również przy wyborze przewodniczących komisji. Zastrzeżono wszakże, że prezydent *Volkstagu* i przewodniczący komisji głównej nie mogli należeć do tej samej frakcji parlamentarnej. Podobny układ nie mógł też nastąpić w łonie poszczególnych komisji (przewodniczący i jego zastępca z jednej frakcji). O mianowanych przewodniczących, ich zastępcach oraz członkach komisji każda z frakcji powinna była zawiadomić pisemnie prezydenta, zaś ten informował o tym Zgromadzenie. Odnosiło się to również do ewentualnych zmian w ich składzie (§ 17). Te same zasady dotyczyły komisji niestałych, powoływanych na miarę potrzeby do wykonania zadań specjalnych. Były to przede wszystkim komisje śledczo-kontrolne (§ 18), tworzone na podstawie artykułu 19 konstytucji. Komisję zwoływał jej przewodniczący z inicjatywy własnej lub na żądanie pięciu jej członków lub prezydenta zgromadzenia. Jeżeli przewodniczący nie zastosował się do żądań dwóch ostatnich gremiów i nie zwołał posiedzenia w terminie pięciu dni, wtedy wyznaczał go prezydent. Do prowadzenia spraw regulaminowych komisja wybierała ze swego grona jednego lub kilku sekretarzy. W razie nieobecności przewodniczącego lub jego zastępcy komisja mogła na konkretne posiedzenie wybrać jako przewodniczącego jednego ze swych członków (§ 84). Uchwały komisji mogły zapadać, gdy kworum wynosiło więcej niż połowę uprawnionych do głosowania członków (§ 85). Nadto komisja wybierała spośród swego grona, dla każdej sprawy, którą rozpatrywała, stosownych sprawozdawców. W komisji mogli też brać udział senatorzy i ich pełnomocnicy (§ 88). Obrady komisji nie były wprawdzie publiczne, ale w charakterze słuchaczy mogli w nich brać udział inni posłowie. Dopuszczalne jednak było całkowite ich utajnienie (§ 89). Ustalono jednocześnie, że wybory członków niektórych komisji (głównej i prawnej), jak również członków zarządu przedsiębiorstw energetycznych będą utajnione (§ 90).

Proces tworzenia prawa był w Wolnym Mieście Gdańsku dość skomplikowany, gdyż uczestniczyło w nim kilka podmiotów. Nic też dziwnego, że zagadnieniu temu regulamin *Volsktagu* poświęcił aż 16 artykułów. I tak projekty wszystkich aktów prawnych zgłaszanych w izbie (*Vorlagen*) musiały być niezwłocznie wydrukowane i doręczone posłom oraz Senatowi oraz wpisane do porządku dziennego Zgromadzenia (§ 199). Izba jednak na podstawie specjalnej uchwały



mogła je odroczyć lub przesunąć obrady nad nimi, ale tylko do czterech tygodni (§ 20). Kolejną fazą procesu ustawodawczego było czytanie projektów aktów prawnych przed Zgromadzeniem. Odbywało się to albo w trzech czytaniach, co dotyczyło aktów prawnych rangi najwyższej, np. uchwał zarządzeń z mocą ustawy czy też umów państwowych, albo tylko w jednym, gdy projekt ustawodawczy miało wydać w formie innych aktów prawnych, hierarchicznie niższych (§ 21). Czytanie mogło się poza tym rozpocząć najwcześniej dopiero trzeciego dnia od przesłania pisemnych projektów (§ 22). Pierwsze czytanie miało charakter ogólny. Po jego zakończeniu projekt mógł być odesłany do właściwej komisji, przy czym gdy chodziło o sprawy finansowe było ono obligatoryjne. Komisja po zajęciu się sprawą była zobowiązana sporządzić stosowny wniosek merytoryczny. W praktyce do komisji kierowano 3/4 projektów aktów prawnych (§ 23, 24). Drugie czytanie odbywało się najwcześniej dwa dni po pierwszym. Dotyczyło ono wyłącznie kwestii szczegółowych, np. podziału wewnętrznego, poszczególnych instytucji itp. Na tym etapie debatowano i głosowano nad każdym artykułem osobno, z wyjątkiem umów międzypaństwowych (§ 25). Podjęte tutaj uchwały stanowiły podstawę do odbycia czytania trzeciego, chyba że projekt w całości został odrzucony, gdyż wtedy procedura ustawodawcza definitywnie się kończyła (§ 26).

Trzecie czytanie odbywało się najwcześniej dwa dni po drugim. Zasadniczo było ono podsumowaniem uchwał podjętych w poprzednich czytaniach. Nie przeszkadzało to jednak w dalszych debatach szczegółowych, zwłaszcza w sprawach dotyczących budżetu (§ 27). Po zakończeniu trzeciego czytania następowało głosowanie najpierw nad poszczególnymi uchwałami, a następnie nad całością. Decydowało ono ostatecznie, czy projekt uchwały zostanie przez *Volkstag* przyjęty, czy też odrzucony. Mogło być jednak wstrzymane przez Zgromadzenie w trzech przypadkach, a mianowicie braku czasu, by prezydent zebrał wszystkie uchwały indywidualne w jedną całość, merytorycznego sprzeciwu siedmiu posłów oraz po wykryciu poważnych błędów drukarskich (§ 28). Przedstawiony powyżej proces ustawodawczy mógł być jednak skrócony przez sam *Volkstag*, jeżeli nie zgłoszono sprzeciwu popartego przez siedmiu posłów. W rezultacie wszystkie trzy czytania mogły się odbyć podczas jednego dnia posiedzenia izby, przy czym fakt ten należało zamieścić w porządku obrad (§ 29). Innym sposobem skrócenia obrad były propozycje (wnioski) zgłaszane przez posłów. Dzieleno je na pierwotne i pozostałe. Pierwotne mogły wносить frakcje lub grupy co najmniej siedmiu posłów. Można tego było dokonać przed obradami lub przed pierwszym czytaniem w przypadku trybu trzykrotnego. Sprowadzały się do krótkiego uzasadnienia treści projektu i przemówienia końcowego. Jeżeli nie wniesiono sprzeciwu, nie potrzeba ich było nawet drukować. Tym samym przybierały formę rezolucji (§ 30, 31). Innym uprawnieniem *Volkstagu* było odwołanie senatora pobocznego, jeżeli ten utracił zaufanie izby (§ 33). W ostatnim artykule odnoszącym się do trybu ustawodawczego *Volkstagu* uregulowano kwestię projek-

tów ustawodawczych Senatu odnoszących się do kwestii finansowych państwa w szczególności zaś: budżetu, dochodów i wydatków, mienia, długów, podatków itd. Przyznając mu wyłączność w przedstawieniu propozycji pierwotnych, inicjatywy ustawodawczej, zmiany ustaw itd. Senat przekazywał tutaj swe wnioski komisji głównej, chyba że Zgromadzenie postanowiło inaczej. Głosować nad nimi można było tylko na wniosek komisji, po przeprowadzonej nad nimi naradzie (§ 34). Swoją zgodę w wymienionych sprawach musiała też udzielić Rada Finansowa (art. 56 konstytucji).

Obok *Volkstagu* niebagatelną rolę w procesie ustawodawczym odgrywał też Senat. Mianowicie po trzecim czytaniu i głosowaniu, niezbędnym elementem nabrania przez ustawę mocy obowiązującej była akceptująca ją uchwała Senatu. Jeżeli projektu nie zaaprobował, mając zresztą na tę decyzję dwa tygodnie, ten wracał ponownie do Zgromadzenia. To obradowało nad nim już tylko w trybie trzeciego czytania, głosując jedynie *en bloc* – głosowanie końcowe (§ 21, 28).

Zgodni z dwoma kolejnymi rozdziałami regulaminu posłowie do *Volkstagu* mieli prawo do zapytań (*kleine Anfragen*) oraz interpelacji (*grosse Anfragen*). Zapytania były formą zwracania się posłów o udzielenie informacji do Senatu jako władzy wykonawczej. Dotyczyć one mogły zarówno spraw publicznych, jak i jednostkowych. Należało je przedkładać pisemnie, za pośrednictwem prezydenta izby. Ich treść nie mogła jednak zawierać jakichkolwiek propozycji, sugestii czy też naruszać porządku parlamentarnego, pod groźbą ich oddalenia przez prezydenta. Same zapytania, jak i odpowiedzi udzielone przez Senat musiały przy tym dotyczyć wyłącznie kwestii szczególnych, a więc pojedynczych zdarzeń, pod rygorem ich podziału (§ 35). Senat powinien udzielić odpowiedzi w przeciągu tygodnia. Mogła być ona zarówno pisemna, jak i ustna. Jeżeli tego nie uczynił, zapytanie wciągano do porządku obrad Zgromadzenia, a ich rozpatrywaniu, w kolejności zgłoszenia, poświęcono pierwszą godzinę posiedzenia, a gdy nie rozpatrzono ich wszystkich, pozostałą resztę przenoszono na posiedzenie następne. W trakcie tej procedury wnioskodawca mógł wprawdzie zabrać głos za zgodą prezydenta, ale jedynie w kwestiach dotyczących uzupełnienia lub sprostowania pytania (§ 36).

Z kolei interpelacje do Senatu mogły być wnoszone przez frakcje partyjne lub grupę siedmiu posłów. Składano je na piśmie za pośrednictwem prezydenta Zgromadzenia. Pisemne też musiały być odpowiedzi (§ 37). Należało ich udzielić w przeciągu tygodnia. Umieszczono je również w porządku obrad. Grupa siedmiu posłów mogła przy tym zażądać szerszego ich omówienia, a nawet skierowania do stosownej komisji. Po debacie w niej należało sprawę ponownie skierować na posiedzenie plenarne (§ 38). Natomiast jeżeli Senat nie udzielił odpowiedzi w przeciągu tygodnia, wyznaczono mu kolejne czternaście dni, a niekiedy również następne dwa tygodnie (§ 39, 40) na załatwienie sprawy.

Jednym z podstawowych zadań Senatu, jako władzy wykonawczej, była też praktyczna realizacja aktów prawnych wydanych przez *Volkstag*. W związku

z tym miał on uprawnienie bieżącej kontroli jego polityki. Zadania nadzorcze rozdzielono pomiędzy poszczególnych posłów. Realizując to uprawnienie, posłowie w liczbie siedmiu (najmniej) w okresie dwóch tygodni, mogli wnieść uwagi dotyczące już to braku wykonania przez Senat aktów prawnych izby, już to niekompletności informacji o podjętych poczynaniach. Następnie były one przekazane Senatowi, który zobowiązany był do udzielenia odpowiedzi ich wnioskodawcom. Jeżeli ci byli z nich niezadowoleni lub ich nie otrzymali w terminie czterech tygodni, mogli zażądać głosami siedmiu posłów do postanowienia sprawy do debaty na forum Zgromadzenia (§ 44).

Posłowie podobne uprawnienia kontrolne mieli również w stosunku do samego *Volkstagu*. Odbywało się to poprzez zgłaszanie przez nich pisemnych petycji – próśb (*Eingaben*). Składano je na ręce prezydenta, a ten przekazywał je do stosownej komisji. Ponadto informację o nich, w krótkim streszczeniu, przekazywano pozostałym posłom (§ 41). Na debatę nad petycjami komisje na żądanie wnioskodawców musiały umożliwić im w niej udział, ale tylko z głosem doradczym (§ 42). Odpowiedzi komisji z reguły były pisemne i musiały się kończyć wnioskami rzeczowymi. Można w nich było znaleźć cztery rozwiązania, tj. petycję przekazać Senatowi, oddalić ją, załatwić lub uznać za nienadającą się do przedstawienia do debaty w Zgromadzeniu. O każdym z tych rozstrzygnięć należało powiadomić wnioskodawcę wraz z uzasadnieniem (§ 43).

Kolejny, najobszerniejszy zresztą rozdział regulaminu, gdyż liczący aż trzydzieści sześć artykułów, poświęcono przebiegowi samych posiedzeń *Volkstagu* (§ 45–80). Można go uznać za przedstawienie, zresztą bardzo drobiazgowo, procedury parlamentarnej. Stanowił on bowiem jej klasyczny, nieodłączny element. Podzielono go na dziewięć tytułów, traktujących kolejno o porządku dziennym (§ 45–49), przewodniczeniu obradom przez prezydenta (§ 50), przemówieniach posłów (§ 51–55), przebiegu obrad i ich zakłócaniu (§ 56–64), senatorach i ich pełnomocnikach (§ 65), otwieraniu obrad (§ 66), odraczaniu i zakończeniu obrad (§ 67–69), głosowaniu (§ 70–78) oraz zdolności do podejmowania uchwał (§ 79–80). Wszystkie zawarte tutaj przepisy miały wyłącznie charakter formalno–techniczny, stąd nie zachodzi potrzeba ich szczegółowego omówienia.

Bezpośrednio z przepisami dotyczącymi przebiegu posiedzeń Zgromadzenia były związane postanowienia zawarte w kolejnym rozdziale, normującym kwestie związane z udokumentowaniem przebiegu debat oraz uchwalonych podczas posiedzeń aktów.

Czynności te następowały na polecenie prezydenta izby (§ 81). Powinny one być przy tym wykonane niezwykle rzetelnie, zaś sporządzone sprawozdania i protokoły winny być przekazane każdemu posłowi (§ 82), celem wniesienia przez nich ewentualnych poprawek w przypadku wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości (§ 83). Wyżej wymienione druki, jak i wszystkie pozostałe, związane z działalnością *Volkstagu* pisma powinno się było wręczać wyłącznie w miejscu stałego zamieszkania posłów w Gdańsku, chyba że prezydent zgodził się na ich

przekazanie w gmachu izby (§ 91). Od ich dostarczenia urzędowego, a stosownymi w tym względzie działaniami izby musiały przy tym minąć dwa dni (§ 92).

W przepisach końcowych stwierdzono wreszcie, że wykładnia norm prawnych zawartych w regulaminie należała do prezydenta, chociaż w przypadkach skomplikowanych uprawnienie to posiadał również sam *Volkstag*, mogący w istniejącej sytuacji podjąć stosowną uchwałę, ale tylko wtedy, gdy chodziło o projekty pierwotne oraz po pozytywnym zaopiniowaniu przez komisję regulaminową (§ 93).

Konstytucja ani regulamin nie zajmowały się promulgacją ustaw, a jedynie ich ogłoszeniem, które zarządzał Senat w gdańskim Dzienniku Ustaw (*Gesetzblatt*). W ostatnim paragrafie (92) regulaminu wyraźnie jednak stwierdzono, że nabiera on mocy obowiązującej natychmiast.

Pierwszej nowelizacji regulaminu *Volkstagu* dokonano 25 września 1925 r. Zmiany zarówno formalnie, jak i merytoryczne nie były jednak istotne. W zakresie struktury liczbą artykułów regulaminu zwiększono z 94 do 97. Mianowicie nastąpiło to wskutek tego, iż w rozdziale dotyczącym posiedzeń *Volkstagu* dodano artykuł traktujący o tym, że mają one charakter publiczny, zaś kolejne dwa nowe zawarto w partii poświęconej działalności komisji Zgromadzenia. Pozostała treść merytoryczna nie została zmieniona.

Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska z 1922 r. była ustawą zasadniczą „sztywną”, a więc sposób jej zmiany był trudny i skomplikowany. Pierwszy projekt jej nowelizacji zgłoszono już w 1923 r. Do 1930 r. było ich w sumie dwanaście. Żadna się nie powiodła. Jednak w 1930 r. doszło do porozumienia między stronnictwami: niemiecko–narodowym i socjaldemokratycznym, co zaowocowało z dnia 4 lipca, kiedy to *Volkstag* wprowadził wiele nowych zmian. Nowy tekst konstytucji publikował Senat 20 września 1930 r. w Dzienniku Ustaw Wolnego Miasta Gdańska, po wcześniejszym uzyskaniu zgody ze strony Ligi Narodów. Zgromadzenie Ludowe unormowano w rozdziale drugim, liczącym dziewiętnaście artykułów (6–24). Najważniejszymi zmianami w jej nowelizacji dotyczącymi Zgromadzenia Ludowego były m.in.: zmniejszenie liczby posłów do siedemdziesięciu dwóch (art. 6), zobowiązanie Senatu do zwołania *Volkstagu* w ciągu trzydziestu dni od rozpoczęcia nowej kadencji (art. 12), rozwiązania izby przed upływem czteroletniej kadencji na podstawie własnej uchwały lub referendum ludowego (art. 9), zmiany liczby senatorów, bądź liczby senatorów pobierających pensje (art. 25) itd. W rezultacie rola *Volkstagu* zaczęła maleć, powoli zaczął on być też głównym organem ustawodawczym. Do 1933 r. jego charakterystyczną cechą było rozdrobnienie partyjne, z którego wynikała konieczność tworzenia rządów koalicyjnych. Dopiero w wyborach majowych z 1933 r. absolutną większość głosów zdobyli narodowi socjaliści. O żadną rewizję konstytucji do września 1939 r. jednak nie wystąpili, rozpoczynając praktykę poza- i przeciwkonstytucyjną.

Prawo ustalenia przez *Volkstag* własnego regulaminu nadal wynikało z brzmienia art. 11 konstytucji. Jednak próby jego rewizji początkowo nie podjęto, chociaż

potrzeba taka była konieczna. Sprawą nawet się nie zajmowano. Uczyniono to dopiero ustawą *Volkstagu* VI kadencji, przyjętą na pierwszym jego posiedzeniu w kwietniu 1935 r.

Strukturalnie regulamin z 1935 r. składał się również z czternastu rozdziałów o identycznych tytułach jak te z lat 1923 i 1925. Liczba paragrafów też była podobna, gdyż wynosiła 99, a więc zaledwie o dwa więcej niż było ich w wersji z 1925 r. Najwięcej zmian dotyczyło rozdziału XI (załatwienie spraw przez komisje parlamentarne), gdzie dodano w stosunku do nowelizacji z 1925 r., aż pięć nowych paragrafów. Tutaj też nastąpiły największe zmiany merytoryczne. Dwa paragrafy dodano również do rozdziału pierwszego odnoszącego się do posłów, zaś jeden więcej dotyczył postanowień ogólnych (XIII). Z kolei cztery rozdziały zmniejszyły się o jeden paragraf (II, IV, IX, XIV). Reszta pozostała bez zmian. Strukturalnie więc zmian było niewiele, ale merytorycznie były one znaczące, zwłaszcza że zmodyfikowano również treść niektórych paragrafów starych.

W rozdziale I (Posłowie), podzielonym obecnie na tytuły, wprowadzono zmianę niezwykle istotną, mianowicie termin mówiący o tym, że każdy poseł może uczestniczyć w pracach *Volkstagu*, zastąpił zapis, że musi uczestniczyć, a nie może (§ 1). Idąc dalej, pierwotnie ewentualnego urlopu od udziału w posiedzeniach udzielał na okres tygodnia prezydent, a na czas dłuższy *Volkstag*. Obecnie uprawnienie to izbie odebrano, oddając kwestię całkowicie w ręce prezydenta. Jeżeli poseł takiej zgody od niego nie otrzymał, przez co samowolnie nie brał udziału w debatach, był zobowiązany do innej pracy na rzecz Izby, ponadto tracił prawo do wolnych przejazdów środkami komunikacji, zwrotu kosztów podróży oraz wyrządzonych szkód (§ 2). Aby uniknąć z tego powodu wątpliwości, przed każdym posiedzeniem Zgromadzenia wykładana była lista obecności, którą należało własnoręcznie podpisać (§ 3). Dodatkowo na posłów nałożono obowiązek przeglądania wszystkich znajdujących się w posiadaniu izby lub komisji. Ich wynoszenie poza gmach *Volkstagu* było zabronione, chyba że wyraził na to zgodę prezydent lub przewodniczący komisji. Treść dokumentów była przy tym tajna, w związku z czym nie należało o niej informować osób trzecich (§ 4).

W rozdziale II (Prezydium) ustalono, że nowo wybranemu *Volkstagowi* na pierwszym posiedzeniu nie przewodniczył poseł-senior, lecz prezydent izby poprzedniej kadencji, a gdy to było niemożliwe, jego dawny zastępca, wreszcie osoba zaproponowana przez posłów (§ 5).

W rozdziale IV (Komisje) do komisji zaliczono Konwent Seniorów Zgromadzenia, zaś z wcześniejszych jedenastu utrzymano tylko trzy: główną dla budżetu i spraw zagranicznych, socjalną oraz podań. Zmniejszono też liczbę ich członków z 17 do 7. W związanym z nim rozdziałem XII, dotyczącym wyborów do rozmaitych instytucji państwowych wewnętrznych zawarto dodatkowy zapis odnoszący się do wyborów członków komisji międzynarodowych (§ 94 pkt. 3). Wygrywała je osoba, która uzyskiwała większość bezwzględną głosów. Kiedy nie miało to miejsca, do drugiej tury przechodziło dwóch kandydatów. W razie

równości decydowało losowanie. Kilka formalno–technicznych rewizji dokonano również w rozdziale poświęconym przebiegowi posiedzeń *Volkstagu* (XI). Dotknęły one głównie tytułów odnoszących się do porządku dziennego obrad i głosowania.

Przeprowadzone w regulaminie zmiany zaostrzyły niewątpliwie konflikty polityczne w łonie *Volkstagu*, dając możliwość szerokich ograniczeń wolności poselskich, a przez to i samej izby.

### Źródła

- Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Dem vorbereitenden Ausschuss für den Entwurf einer Verfassung vorgelegt von Sahn Oberbürgermeister der Stadt Danzig, Danzig 1919*
- Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Nach den Beschlüssen der erster Lesung des Unterausschusses für die Vorberatung einer Verfassung, Danzig 1920*
- Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Nach den Beschlüssen des vom Verfassungsausschuss eingesetzten Unterausschusses, Danzig 1920*
- Gegenentwurf zu einer Verfassung für die Freie Stadt Danzig. Dem Verfassung – Ausschuss vorgelegt von der Sozialdemokratischen Fraktion, Danzig 1919*
- Geschäftsordnung für den Volkstag der Freien Stadt Danzig, Danzig 1924, 1925, 1935*
- Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung der Bekanntmachung vom 14 Juni 1922, Danzig 1922*
- Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung des Gesetzes vom 4 Juli 1930, Danzig 1930*

### Literatura

- Böttcher H.V., *Die Freie Stadt Danzig. Wege und Umwege in die europäische Zukunft*, Bonn 1997
- Hawranke L.A., *Das Verfassungsrecht der Freien Stadt Danzig*, Bromberg 1931
- Loening O., *Die rechtlichen Grundlagen der Freien Stadt Danzig*, Danzig 1920
- Maciejewski T., *Konstytucje wolnych miast Europy w okresie międzywojennym*, [w:] *Spółczesność a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010
- Maciejewski T., *Projekty konstytucji Wersalskiego Wolnego Miasta Gdańska z 14 czerwca 1922 r.*, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii utroju Polski, Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, Warszawa 2010
- Podlaszewski M., *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska w latach 1920 – 1933*, Gdynia 1966
- Rutnau R., *Die Freie Stadt Danzig 1919 – 1939*, Berg am See 1979

Tadeusz Maciejewski

**STANDING ORDERS OF THE VOLKSTAG (PEOPLE'S ASSEMBLY)  
OF THE VERSAILLES FREE CITY OF DANZIG**

The Constitution of the Free City of Danzig adopted on 30 June 1922 devoted the second chapter, including 19 articles (6-24), to the Volkstag (People's Assembly), which served as a legislative power. According to art. 11 of the Constitution, the Assembly was allowed to issue its own standing orders specifically regulating its organization and the mode of operation. The Standing Orders of the Volkstag, which was passed in 1923 and officially announced in 1924, consisted of 94 paragraphs organized in 14 chapters. It regulated, among others, issues related to: participation in the deputies' deliberations, the Bureau, political fractions, internal committees, the presentation of draft laws and their adoption, questions and interpellations, petitions or the conduct of meetings. The first amendment of the Standing Orders was made in 1925 but the changes were not significant. On 20 September 1930 a substantial revision of the Constitution was adopted, which required changes of the Volkstag Standing Orders. This was done in April 1935 after the takeover of power by the National - Socialist Party (NSDAP). The amendments to the Standing Orders had a very important character. Their main objective was to strengthen the power of the Nazi party. As a result, the legislative competences of Volkstag were greatly reduced in favor of the Senate, which was an executive power.