



**Tadeusz Maciejewski\***

*Uniwersytet Gdański*

## ADMINISTRACJA RZĄDOWA I SAMORZĄDOWA GMINY MIEJSKIEJ GDAŃSK W WERSALSKIM WOLNYM MIEŚCIE (1919–1939)

### 1. Utworzenie i podziały administracyjne Wolnego Miasta Gdańska zawarte w projektach i samej konstytucji

Rada Najwyższa Konferencji Pokojowej w Wersalu, tzw. Rada Dziesięciu, a od marca 1919 r. Rada Czterech powołała 12 lutego Komisję do spraw polskich pod przewodnictwem J. Cambona. Pierwotnie raporty Komisji zalecały przyłączenie Gdańska do Polski. Ostatecznie jednak zwyciężyła koncepcja D. Lloyda Georga, poparta przez W. Wilsona, utworzenia odrębnego Wolnego Miasta Gdańska [dalej: WMG]. Stosowne postanowienia w tej sprawie znalazły się w tekście traktatu wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919 r. w rozdziale XI i art. 100 – 108. Niemcy zrękiły się wtedy na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszelkich praw i tytułów do Gdańska oraz okolicy (art. 100). Granice WMG miały być wytyczone przez specjalną komisję (art. 101). Ostatecznie jego obszar liczył 1952 km<sup>2</sup>, obejmując ok. 330 tys. mieszkańców, w tym 40 tys. Polaków. Ochronę nad Gdańskiem miała sprawować Liga Narodów (art. 102), reprezentowana przez Wysokiego Komisarza. Konstytucję WMG mieli opracować przedstawiciele ludności miejscowej w porozumieniu z Wysokim Komisarzem, przy czym musiała być ona przedstawiona Lidze Narodów, która miała jej udzielić gwarancji. Określono także stosunek WMG do Polski (art. 104) oraz kwestie obywatelstwa i spłaty ciężarów finansowych po państwie pruskim i niemieckim (art. 105–108). W celu wykonania art. 104 zawarto również 9 listopada 1920 r. konwencję między Polską a WMG, uzupełnioną umową warszawską z 24 października 1921 r. Uroczystego ogłoszenia powstania Wolnego Miasta dokonano 15 listopada 1920 r.<sup>1</sup>

\* t.maciejewski@ug.edu.pl

<sup>1</sup> Genezę wersalskiego Wolnego Miasta Gdańska, a zwłaszcza jego sprawę na konferencji w Wersalu przedstawiło wielu autorów zarówno polskich jak i cudzoziemskich, w tym niemieckich, np. J. Pajewski (red.), *Problem polsko-niemiecki w traktacie wersalskim*, Poznań 1963; R. Bierzanek, *Sprawa gdańska w polityce wielkich mocarstw zachodnich w okresie Konferencji Pokojowej 1919 r.*, „Przegląd Zachod-

Zgodnie z art. 103 traktatu wersalskiego tekst konstytucji WMG musiał być zatwierdzony przez Radę Ligi Narodów. Sprawozdawcą projektu był 17 listopada 1920 r. przedstawiciel Japonii K. Ishii. Rada Ligi, jako gwarant konstytucji, zażądała dokonania w jej tekście siedmiu zmian, m.in.: pominięcia zwrotu „miasto hanzeatyckie”, zostawiając jedynie termin „Wolne miasto Gdańsk”, wprowadzenia do konstytucji zmian dopiero w razie braku zastrzeżeń z jej strony, przyznania sobie prawa żądania od Senatu wyjaśnień dotyczących spraw publicznych itd.. Realizując te zalecenia, Zgromadzenie Konstytucyjne, na mocy własnej uchwały z 26 grudnia 1920 r., formalnie przekształciło się w Zgromadzenie Ludowe, które w trzy dni później bez dyskusji uchwaliło przedłożone poprawki, zastrzegając jednocześnie, że nie są one ani słuszne, ani potrzebne, ale ich przyjęcie jest koniecznością. Uchwała Zgromadzenia, wprowadzająca żądane zmiany, została następnie przedstawiona Radzie Ligi Narodów. Ta jednak wniosła kolejne zmiany dotyczące wnoszenia umocnień i uprawnień rządu polskiego odnośnie do stosunków międzynarodowych. Zostały one wprowadzone do konstytucji 17 maja 1921 r., a zatwierdzone przez Radę Ligi 18 czerwca. Nadal problemem pozostawała jednak zmiana konstytucji i struktura Senatu. Ostatecznie, po wielomiesięcznych dyskusjach, Wysoki Komisarz 11 maja 1922 r. uznał tekst konstytucji, co w dwa dni później zaaprobowała Rada Ligi. Umożliwiło to Senatowi, obwieszczeniem z 14 czerwca, ogłoszenie go 30 czerwca 1922 r. w Dzienniku Ustaw. Wreszcie więc, po prawie trzech latach od podpisania traktatu wersalskiego, WMG doczekało się własnej ustawy zasadniczej<sup>2</sup>.

Przystępując do realizacji zamierzenia konstytucyjnego latem 1919 r., na podstawie porozumienia między gdańskimi partiami politycznymi, powołano komisję tymczasową, pod przewodnictwem nadburmistrza H. Sahma. W pełnym składzie (ponad 60 osób) obradowała ona jednak tylko dwukrotnie, gdyż w październiku wyłoniono z niej 15-osobową podkomisję, mającą rozpatrzyć dwa pierwsze projekty, tj. właśnie autorstwa H. Sahma popieranego przez partie prawicowo-centralne oraz partii socjaldemokratycznej (SPD)<sup>3</sup>.

Zgodnie z pierwszym, z 7 września 1919 r., administracja miejska miała być zasadniczo podporządkowana Senatowi, jakkolwiek urzędników miało wybierać Zgromadzenie Obywateli (*Bürgerschaft*). Oba te organy sprawowały, odrębnie

ni” 1954, t. III,; S. Kutrzeba, *Wolne miasto pod względem prawnym*, [w:] *Gdańsk. Przeszłość i teraźniejszość*, Lwów 1928; D. Lloyd, *Prawda o traktacie wersalskim*, t. I i II, Warszawa 1938; J. Makowski, *Zagadnienia państwowości W.M. Gdańska*, Warszawa 1934; H.V. Böttcher, *Die Freie Stadt Danzig*, Bonn 1997; E. Keyser, *Geschichte der Stadt Danzig*, Kitzingen – Main 1951; G. Beckmann, *Die rechtliche Stellung des Freistaates Danzig*, Königsberg 1921; O. Loening, *Die rechtlichen Grundlagen der Freien Stadt Danzig*, Danzig 1920 oraz wielu innych.

<sup>2</sup> Ustrój Wolnego Miasta Gdańska opracowali m.in. M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska w latach 1920–1933*, Gdynia 1966; L.A. Hawranke, *Verfassungsrecht der Freien Stadt Danzig*, Danzig 1931; Reiss, *Die Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung des Gesetzes vom 4 Juli 1930*, Danzig 1931; A. Roman, *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska*, Warszawa 1926 i in.

<sup>3</sup> H. Sahm, *Erinnerungen aus meinen danziger Jahren 1919 – 1930*, Danzig 1930, s. 5 i n.; M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny ...*, s. 35.

байдź wspólnie, nadzór nad nimi (art. 41). Przewidziano także obligatoryjne utworzenie ośmiu głównych urzędów miejskich (art. 42), np. finansów, handlu, żeglugi, rzemiosła, oświaty. Obszar WMG miały tworzyć cztery gminy miejskie, przy czym samo miasto Gdańsk posiadałoby status odrębnej jednostki terytorialnej z własnym majątkiem, przy założeniu, że zarządzanie jego sprawami należałoby do Senatu i Zgromadzenia Obywateli (art. 46). Oprócz niego gminami miejskimi byłyby: Sopot, Nowy Staw i Nowy Dwór (art. 47). Wszystkim im byłby przyznany samorząd, ale pod nadzorem Senatu (art. 49). Projekt ten wyraźnie wspierał silną politycznie pozycję Senatu kosztem Zgromadzenia Obywateli. Wyposażał go bowiem w poczwórne kompetencje: współustawodawcy, głowy państwa, rządu oraz organu samorządowego. W pełni też nawiązywał do projektu konstytucji Wolnego Miasta Hamburga, autorstwa jego Senatu z października 1920 r.<sup>4</sup>

Kontrprojekt SPD, z 6 października 1919 r., ujął administrację w 11 artykułach, zaś samorząd w pięciu, zawierających kilka istotnych zmian. Senat dzierżył w nim wprawdzie pełnię władzy administracyjnej, będąc też najważniejszym urzędem administracyjnym nadzorującym pozostałe, w tym samorządowe, ale wybierałaby go władza ustawodawcza, tj. Izba Ludowa (*Völkammer*), przed którą senatorowie w czasie sprawowania swego urzędu odpowiadaliby m.in. za wykroczenia urzędnicze (art. 28). Do jego szczególnych obowiązków miało należeć m.in.: publikowanie ustaw w *Danziger Staatsanzeiger*, tworzenie corocznego budżetu państwa, administrowanie jego własnością i dochodami, mianowanie urzędników, dbanie o bezpieczeństwo publiczne (art. 34) czy też reprezentowanie państwa na zewnątrz (art. 36). W administracji państwowej WMG przewidywano utworzenie dziewięciu urzędów (art. 51), np. finansów, podatków, handlu, żeglugi i rzemiosła. Na ich czele staliby przewodniczący powoływani przez Izbę Ludową na okres 12 lat (art. 52). Wszystkie urzędy państwowe miały być przy tym w równym stopniu dostępne zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet (art. 53). Urzędnicy nie mogli też być poddawani naciskom: politycznym, społecznym i gospodarczym i zawodowym (art. 55). Ich wynagrodzenie miało być określone ustawowo (art. 56). Praw nabytych nie można im było ograniczyć. Każdy z nich miał też prawo wglądu do swych akt personalnych. Po zakończeniu służby państwowej mieli prawo przejść na emeryturę lub dalej służbę tę kontynuować (art. 54).

Obszar WMG miał być podzielony na pięć gmin miejskich: Gdańsk, Sopot, Oliwa, Nowy Dwór i Nowy Staw. Uprzywilejowany charakter posiadałaby gmina gdańska, dysponująca majątkiem odrębnym. Władza administracyjna należałaby w niej do Senatu, zaś ustawodawcza do specjalnej komisji wyłonionej z Izby Ludowej (art. 63). W pozostałych gminach władzę miały sprawować miej-

<sup>4</sup> *Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Dem vorbereiten Ausschuss für den Entwurf einer Verfassung vorgelegt von Sahn Oberbürgermeister der Stadt Danzig, den 7. September 1919*; dokładny opis projektu T. Maciejewski, *Projekty konstytucji Wersalskiego Wolnego Miasta Gdańska z 14 czerwca 1922 roku, [w:] W kręgu nowożytniej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, Warszawa 2010, s. 539–543; wzmianka M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny ...*, s. 36 i n.

scowe organy samorządowe wybierane przez zamieszkujących w nich obywateli (art. 64). Nadzór nad nimi należałby do Senatu, który miałby zatwierdzać podjęte przez nie uchwały dotyczące: zbycia nieruchomości i praw należących do państwa, zmian najważniejszych zasad z zakresu nauki, oświaty i kultury, ustanowienia monopoli oraz ustalenia dopłat do podatków państwowych i danin (art. 65, 66)<sup>5</sup>. W sumie we wspomnianym projekcie występowały wyraźne analogie do konstytucji Republiki Weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r., wyrażające się głównie w położeniu nacisku na znaczenie ustrojowe Izby Ludowej kosztem Senatu.

Wyłoniona z tymczasowej komisji konstytucyjnej specjalna podkomisja obradowała od 17 października 1919 r. do 29 marca 1920 r., odbywając 21 posiedzeń. Wynikiem jej prac był projekt ze stycznia 1920 r., będący kompromisem między propozycjami H. Sahma a SPD, z podobieństwami wszakże do tych ostatnich<sup>6</sup>. Dotyczył on wyłącznie kwestii ustrojowych, gdyż później zajęto się prawami i obowiązkami obywateli, czego rezultatem był projekt łączny z 20 kwietnia 1920 r. Administracji rządowej poświęcono w nim dziesięć artykułów, zaś samorządowej sześć. Władzą naczelną miało być obecnie Zgromadzenie Ludowe (*Volkstag*), z wyraźnym jednak wzmocnieniem pozycji Senatu. W zakresie administracji rządowej przewidziano powołanie trzech nowych urzędów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz gospodarki leśnej i ziemskiej (art. 51). Natomiast w kwestiach podziału administracyjnego WMG i organów samorządu terytorialnego projekt podkomisji odszedł zarówno od pozycji nadburmistrza H. Sahma (zrezygnowano ze szczegółowego określenia granic gmin miejskich), jak i SPD (zlikwidowano proponowaną nową gminę – Oliwa). Zawarto w nim też kilka nowych rozwiązań. Zgodnie z nimi tereny leżące poza czterema powiatami miejskimi, tj. Gdańskiem, Sopotem, Nowym Stawem i Nowym Dworem, byłby ich powiatami ziemskimi (art. 66), na którym to obszarze wyznaczyć miano gminy wiejskie (art. 67). Ich władze samorządowe miała w przyszłości określić ustawa. Nadal jednak pozostawałyby one pod kontrolą Senatu, a zwłaszcza jego prezydenta (art. 35). Do dziedzin wymienionych w dwóch poprzednich projektach dodano jeszcze zaciąganie przez samorządy pożyczek (art. 68). Nadal bez zmian pozostawiono też przepisy odnoszące się do uprzywilejowania gminy miejskiej Gdańsk (art. 64)<sup>7</sup>.

W konstytucji WMG ogłoszonej przez Senat 30 czerwca 1922 r., podobnie jak w trzech omówionych powyżej jej projektach, treści merytorycznej odnoszącej

<sup>5</sup> *Gegenentwurf zu einer Verfassung für die Freie Stadt Danzig. Dem Verfassungs – Ausschuss vorgelegt von der Sozialdemokratischen Fraktion*, Danzig 1919; szczegółowy opis patrz T. Maciejewski, *Projekty konstytucji ...*, s. 542–547, zaś wzmianka M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny ...*, s. 38 i n.

<sup>6</sup> *Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Nach den Bechlüssen der ersten Lesung des Unterausschusses für die Vorberatung einer Verfassung*, Danzig 1920; szczegółowy opis patrz T. Maciejewski, *Projekty konstytucji ...*, s. 548–550; wzmianka M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny ...*, s. 40 i n.

<sup>7</sup> *Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig. Nach Beschüssen des vom Verfassungsausschuss eigesetzten Unterausschusses. Danzig im April 1920.*

się do administracji rządowej i samorządowej nie było wiele, gdyż materię tę generalnie odesłano do przyszłych ustaw szczególnych (art. 58, 68)<sup>8</sup>.

Wzmiankując stosunek do *Volkstagu* konstytucja stwierdzała jedynie, że organy uchwałodawcze samorządów terytorialnych, tj. okręgów wiejskich, miast i gmin, będą pochodziły z wyborów pięcioprzymiotnikowych, analogicznych do Zgromadzenia Ludowego, a więc: powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych, przy czynnym prawie wyborczym wynoszącym 20 lat, biernym 25 lat oraz domicylu – półrocznego „pobytu” (zamieszkania) w okręgu wyborczym. Nadto uznano, że Zgromadzenie Ludowe kierowałoby, obok Senatu, sprawami gminnymi miasta Gdańsk, które uważano za kwestie państwowe.

Znacznie natomiast szerzej konstytucja określiła stosunek do samorządu terytorialnego ze strony Senatu, pełniącego główne funkcje wykonawcze. Organ ten uznano bowiem za najwyższą władzę krajową, posiadającą kompetencje „głowy państwa” oraz rządu. Za tym poszło szereg zadań w zakresie działalności administracyjnej Senatu, można chociażby wymienić: ogłoszenie ustaw i wydawanie do nich koniecznych rozporządzeń wykonawczych, administrowanie państwem wraz ze sprawowaniem nadzoru nad wszystkimi władzami krajowymi, ustalanie preliminarza budżetowego, mianowanie urzędników, zarządzanie mieniem i dochodami publicznymi (art. 39) czy też ustalanie kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 38), z tym że w tym ostatnim ponosił on odpowiedzialność przed *Volkstagem*. Uprawnienia te przysługiwały przy tym całemu kolegium, chociaż kierowanie i nadzór nad całokształtem spraw administracyjnych należały osobiście do prezydenta, ewentualnie w porozumieniu ze swym zastępcą lub najstarszym członkiem gremium (art. 36). Sami senatorowie, nie piastując urzędu ministra, działali na podstawie wewnętrznego regulaminu, zgodnie z którym każdemu z nich przydzielony był do załatwienia pewien zakres spraw o charakterze administracyjnym. Stosownym poziomem były również odpowiednie wydziały Senatu oraz odpowiadające im specjalistyczne komisje doradcze, np. spraw wewnętrznych, zdrowia, handlu. W sumie kompetencje wykonawcze Senatu jako najważniejszej władzy krajowej (*Oberste Landesbehörde*) obejmowały z jednej strony wyłączne prowadzenie administracji państwowej (*Landesverwaltung*), z drugiej jednak działanie jako organu zwierzchniego samorządu terytorialnego WMG. W rezultacie zaistniała tutaj dwutorowość kompetencji Senatu jako organu zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej.

O sytuacji tej zadecydowało najpierw obwieszczenie Senatu z 7 grudnia 1920 r., na mocy którego przejął on wszystkie zadania administracyjne w państwie, a następnie konstytucja oraz wydane na jej podstawie ustawy, stanowiące rozwinięcie zaledwie czterech artykułów odnoszących się do samorządu (art. 67–70),

<sup>8</sup> Tekst oficjalny konstytucji *Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1922*; tekst polski *Nowe konstytucje*, J. Makowski (red.), Warszawa 1925, s. 39–63. Ogólny opis zawartości merytorycznej konstytucji zawarto m.in. w pracach: M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny...*, s. 83–174; L.A. Hawranke, *Verfassungsrecht ...*, *passim*.

zamieszczonych w ustawie zasadniczej. Zgodnie z nimi obszar WMG podzielono na okręgi miejskie i wiejskie (art. 67), posiadające samorząd pod nadzorem Senatu, ale w granicach zakreślonych odrębnymi ustawami, którymi można mu było przekazać również sprawy administracji państwowej (art. 68), co oznaczało, że zakres jego samodzielności zależał wyłącznie od woli najwyższych władz WMG, tj. *Volkstagu* i Senatu. Wpływ pierwszego organu był widoczny chociażby we wspomnianych już wcześniej zasadach prawa wyborczego, które oparły udział w głosowaniu do organów uchwałodawczych korporacji samorządowych na systemie wyborczym obowiązującym dla Zgromadzenia Ludowego (art. 70). Z kolei Senatowi, obok funkcji nadzoru zwierzchniego nad całym samorządem WMG, konstytucja przyznała również status organu wykonawczego samej gdańskiej gminy miejskiej, będącej „Samoistną gminą Państwa, posiadającą własny majątek” (art. 69). Tym samym otrzymała ona specyficzny charakter prawny, różniący ją od pozostałych jednostek terytorialnych WMG. Dyskusje nad tak przyjętym rozwiązaniem toczyły się już zresztą od grudnia 1919 r., wyrażając z jednej strony obawy mieszkańców Gdańska podkreślających jego szczególną pozycję polityczną, organizacyjną i gospodarczą w całym terytorium WMG, z drugiej zaś wątpliwości, czy aby jej organy samorządowe nie będą powieleły kompetencji władz centralnych bądź na odwrót<sup>9</sup>.

## 2. Administracja gminy miasta Gdańsk (ustawa z 9 października 1923 r.)

### 2.1. Geneza. Ustawodawstwo pruskie

Termin „gmina” wywodzi się od niemieckiego rzeczownika *Gemeinde*. W języku polskim znany on już był na początku XVII w., ale używano go wtedy przede wszystkim dla określenia ludności „stanu niższego” (pospólstwo, motłoch itp.). W znaczeniu jednostki terytorialnej pojęcia tego po raz pierwszy użyto w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r., ale dzięki wpływom francuskim, a nie niemieckim.

W państwie pruskim, na podstawie art. 105 konstytucji z 31 stycznia 1850 r., dnia 11 marca wydano ustawę normującą ustrój gmin ziemskich (*Gemeinde Ordnung für den Preussischen Staat vom 11 März 1850*) oraz równolegle ordynację powiatową, obwodową i prowincjonalną (*Kreis – Bezirks und Provinzialordnung*). Oba te akty prawne, oparte zresztą na modelu francuskim, regulowały zarówno ustrój gminy miejskiej, jak i wiejskiej<sup>10</sup>. W zasadzie jednak nie weszły one w życie, gdyż zarządzeniem królewskim z 19 czerwca 1852 r. zostały zawieszono. Nową ordynację, ale obowiązującą jedynie w miastach sześciu prowincji wschodnich, w tym prowincji Prusy (do 1878 r. Prusy Wschodnie i Pomorze gdańskie stanowiły jedną

<sup>9</sup> Bardzo ogólnie o tych zagadnieniach M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny...*, s. 167–171.

<sup>10</sup> *Gesetzsammlung für die Preussischen Staaten*, BD. 21.1850; P. Górski, *Samorząd gminny*, t. I, Kraków 1894, s. 180; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka 1848–1914*, Poznań 1989, s. 283, 287; W. Reiss, *Zarys prawa administracyjnego*, t. I, Wilno 1930, s. 173 i n.

provincję), uchwalono 30 czerwca 1853 r. (*Städte Ordnung für die sechs östlichen Provinzen ... vom 30 Juni 1853*). Organami miejskimi zostały zgodnie z nią: Zgromadzenie (rada) Miejskie, magistrat i burmistrz. Zgromadzenie wybierali obywatele (mężczyźni) podzieleni na trzy kurie klasowe. Jego kadencja trwała 6 lat, przy czym co 2 lata ustępowała 1/3 radnych. Z kolei Rada wybierała magistrat (zarząd miejski), składający się z burmistrza, jego zastępcy, ławników (radców) oraz płatnych członków, np. syndyka, skarbnika itd. Był on władzą administracyjną zarządzającą majątkiem gminy, jej instytucjami i dochodami. Kierował nim burmistrz skupiający również władzę policyjną. Nadzór nad gminą należał do prezydenta rejencji, a w ostatniej instancji do nadprezydenta prowincji będącego lokalnym komisarzem rządu. Do kompetencji samorządu należały własne gminy oraz porzucone przez państwo<sup>11</sup>.

Kolejną reformę ustroju miast przeprowadzono na mocy ustawy powiatowej (*Kreis-Ordnung*) z 13 grudnia 1872 r.<sup>12</sup> Objęła ona jednak tylko pięć prowincji wschodnich z wyłączeniem poznańskiej. Zachowano w niej dotychczasowy podział na powiaty oraz utrzymano władze, tj. starostę (*Landrat*) oraz sejmik powiatowy (*Kreistag*), wszakże przy zmianie ich struktury. Starosta był urzędnikiem państwowym mianowanym przez króla. Natomiast sejmik był organem samorządowym o charakterze uchwałodawczym. Nowo utworzonym organem był natomiast Wydział Powiatowy (*Kreisausschuss*), stanowiący zarówno instytucję wykonawczą samorządu powiatowego, jak i kolejny organ administracji rządowej. Składał się on ze starosty i sześciu członków, wybieranych przez sejmik powiatowy na okres 6 lat (co 2 lata 1/3 składu ustępowała). Był przy tym organem nadzorczym dla samorządu gminnego oraz sądem administracyjnym pierwszej instancji<sup>13</sup>.

Uzupełnieniem wymienionego aktu prawnego była ustawa z 3 lipca 1891 r. normalizująca nowy ustrój gminy wiejskiej, obowiązująca zresztą jedynie w sześciu pruskich prowincjach wschodnich (*Landgemeindeordnung*)<sup>14</sup>.

Natomiast z chwilą utworzenia Republiki Weimarskiej, obok konstytucji federalnej z sierpnia 1919 r., która administracją praktycznie się nie zajmowała, każdy z krajów związkowych wydał własną ustawę zasadniczą, w tym Prusy w listopadzie 1920 r. Centralnym organem wykonawczym stało się tutaj Ministerium Państwowe (*Staatsministerium*) składające się z premiera oraz ministrów. Z kolei organem przedstawicielskim poszczególnych prowincji pruskich była Rada Państwa, wybierana przez sejmiki prowincjonalne. Istotny był rozdział VIII konstytucji gwarantujący gminom i ich związkom samorząd terytorialny, sprawowany wszakże pod nadzorem państwa. Zawierał on też przepisy dotyczące podziału

<sup>11</sup> *Gesetzsammlung*, Bd. 24, 1853; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki...*, s. 288.

<sup>12</sup> *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 488 i n.

<sup>13</sup> Tamże, s. 495.

<sup>14</sup> Tamże, s. 495; T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2011, s. 777; W. Reiss, *Zarys prawa...*, s. 175; J. Wąsicki, *Rzesza a kraje niemieckie 1914–1949*, Poznań, s. 161.

Prus na prowincje, powiaty, miasta i gminy wiejskie wraz z podanym zakresem ich praw i obowiązków. Jego szczegóły określała już jednak odrębna ustawa<sup>15</sup>.

Należy wreszcie dodać, że zamieszczona powyżej treść nie znalazła się przypadkowo, lecz była bezpośrednim następstwem delegacji zawartej w art. 116 konstytucji WMG, który uchylał na jego obszarze wprawdzie ustawę zasadniczą Republiki Weimarskiej, lecz pozostawiał w mocy wszystkie inne akty prawne, o ile nie zostały również uchylone przez konstytucję WMG lub inne ustawy, zbadanie tej kwestii oddając *Volkstägowi*. Sprawa była zatem oczywista, głównie wynikającą już to z niechęci do utrzymania obcego ustawodawstwa, już to z niemożliwości jego stosowania, wynikającej z faktu, iż terytorialnie WMG w żaden sposób nie można było porównywać do Prus w II Rzeszy i Republice Weimarskiej, jak również ich faktycznej roli i pozycji. Duch oddziaływań pruskich jednak pozostał w większym lub w mniejszym stopniu.

## 2.2. Uchwalenie, struktura i dalsze losy ustawy o administracji gminy miasta Gdańsk

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 39 i 69 konstytucji WMG szczegóły dotyczące władzy wykonawczej gminy gdańskiej znalazły swe ucieleśnienie w akcie pod nazwą *Gesetz über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten der Stadtgemeinde Danzig* z 9 października 1923 r., którą ogłosił Senat WMG zaledwie w rok i trzy miesiące od nabrania mocy obowiązującej przez własną konstytucję. Aby przekreślić wszelkie wątpliwości odnoszące się do tych kwestii, wszystkim sprawom odnoszącym się do gminy miasta Gdańsk nadano rangę państwową, powierzając ich załatwianie w pierwszej kolejności Senatowi, jak również Zgromadzeniu (Radzie) Miejskiemu (*Stadtbürgerschaft*), co wyraźnie zapisano w § 1 wymienionej ustawy<sup>16</sup>.

Sama ustawa składała się z 42 paragrafów, ujętych w dziesięciu rozdziałach. Traktowały one w kolejności o następujących kwestiach: w ogólności (I § 1), Miejskie Zgromadzenie Obywateli (II, § 2–17), z podziałem wewnętrznym na trzy partie – zadania, struktura, tok spraw, Senat (III, § 18–22), okręgi (IV, § 3), komisje administracyjne i urzędy (V, § 24–26), zobowiązanie do przyjmowania honorowych (nieodpłatnych) urzędów miejskich przez obywateli (VI, § 27–28), budżet i finanse (koszty administrowania, VII, § 29–36), urzędnicy miejscy (VIII, § 37–39) oraz postanowienia końcowe i przejściowe (IX, § 40–42).

Na podstawie tego ostatniego (§ 40) moc obowiązującą straciły w całości § 8 i 10 oraz kilkadziesiąt ustępów § 11 ordynacji o miastach z 30 maja 1853 r., pięć paragrafów (7,12,16,17,19) ustawy kompetencyjnej z 1 sierpnia 1883 r., jak również rozmaite przepisy ustawy o ustroju gmin miejskich z 18 lipca 1919 r. Ustalono także, iż jeżeli w przepisach ustawodawstwa pruskiego pewne uprawnienia lub obowiązki odnosiły się do magistratów lub zgromadzeń (rad) miejskich, ich miej-

<sup>15</sup> Reiss, *Zarys prawa...*, s. 110.

<sup>16</sup> M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny...*, s. 171.



sce w gminie Gdańsk zajęły odpowiednio Senat lub *Stadtbürgerschaft* (§ 41), przy czym wybory składu tego ostatniego musiały się odbyć w ciągu czterech tygodni od nowo wybranego w listopadzie 1923 r. *Volkstagu*.

Ustawa w omawianym kształcie i treści obowiązywała do 1939 r. Wprawdzie przy okazji zmiany konstytucji WMG – 4 lipca 1930 r. przewidziano również, że możliwa jest rewizja ustroju prawnego gminy miasta Gdańska, którą miał przygotować Senat w terminie do 31 października 1931, to jednakże brak dowodów, by taki kiedykolwiek w rzeczywistości powstał.

### 2.3. Gmina miasto Gdańsk a Zgromadzenie (Rada) Miejska Obywateli (*Stadtbürgerschaft*)

W omawianej ustawie jest to partia najobszerniejsza, gdyż liczy aż 16 paragrafów, w dodatku podzielonych wewnętrznie na trzy części: zadania, struktura i tok spraw.

Zgromadzenie było organem uchwałodawczym korporacji samorządowej, jaką stanowiła gmina miejska Gdańsk. Treść uchwał odnosiła się do wszystkich spraw gminy, z wyjątkiem tych, które zostały przekazane do wyłącznej kompetencji Senatowi, będącego organem wykonawczym gminy lub zostały wyłączone spod kompetencji Zgromadzenia odrębnymi ustawami (§ 3). Gdyby jednak uchwała dotyczyła kwestii, których realizacja należała do Senatu, ten musiał wyrazić zgodę na jej treść. Jeżeli nie została ona udzielona, powinien podać Zgromadzeniu powody weta, uzasadniając swe stanowisko. Wtedy uchwała wracała ponownie do Zgromadzenia. Wszakże jednak rozbieżności w stanowiskach obu organów były znaczne, w celu ich usunięcia należało powołać stosowną komisję. Było to konieczne do tego, by Zgromadzenie powtórnie przegłosowało uchwałę. Kiedy jednak kompromisu nie osiągnięto, spór oddawano do rozstrzygnięcia *Volkstago* (§ 4). Poza kompetencjami uchwałodawczymi, do Zgromadzenia należał także nadzór nad wykonaniem uchwał przez Senat. W związku z tym mogło ono żądać od niego wglądu do dokumentów i akt, a nawet powołania ze swego grona stosownej komisji doraźnej dla wyjaśnienia kwestii spornej. W jej składzie mógł, a nawet musiał, gdy tego zażądało Zgromadzenie, wziąć udział przedstawiciel Senatu (§ 5).

Zgromadzenie składało się z 51-osobowego kolegium. Wybierał je *Volkstag* spośród swych posłów lub spoza własnego grona, wtedy jednak osoby te musiały wykazać się 6-miesięcznym domicylem stałego zamieszkania w Gdańsku lub jego powiecie miejskim (§ 6). W razie utraty mandatu przez członka Zgromadzenia tracił on swe stanowisko, zaś *Volkstag* wskazywał jego następcę (§ 7). Kadencja Zgromadzenia odpowiadała kadencji *Volkstagu* (4 lata), lecz mogła być skrócona, co powodowało również rozwiązanie Zgromadzenia. To ostatnie musiało być przy tym wybrane najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od pierwszego posiedzenia nowo wybranego *Volkstagu* (§ 8).

Organizacyjne Zgromadzenie wybierało ze swego grona przewodniczącego, dwóch jego zastępców oraz jednego lub kilku sekretarzy, którzy niekoniecznie musieli być jego członkami, lecz wtedy musieli zostać zaprzysiężeni przez Senat (§ 9). Rolą przewodniczącego było zwoływanie posiedzeń Zgromadzenia i przewodniczenie na nich. Obok tego z inicjatywą podjęcia obrad mogła wystąpić 1/3 jego składu lub Senat (§ 10). Członków tego ostatniego lub ich pełnomocników należało przy tym zapraszać na każde posiedzenie Zgromadzenia lub jego komisji, a gdy chcieli zabrać głos musieli zostać wysłuchani (§ 11). Zgromadzenie na swych posiedzeniach podejmowało uchwały większością głosów (§ 13), przy kworum połowy jego składu (§ 12). Zawsze przy tym od udziału w obradach oraz głosowaniu były wykluczone osoby, których one dotyczyły osobiście lub odnosiły się do członków ich rodzin (§ 14). Posiedzenia Zgromadzenia były generalnie jawne, lecz w uzasadnionych przypadkach przewodniczący mógł je utajnić (§ 15). Wszystkie podjęte uchwały musiały być sformułowane pisemnie oraz zaopatrzone w podpisy przewodniczącego oraz przynajmniej dwóch jego członków oraz przekazane do wiadomości Senatowi (§ 16).

#### 2.4. Gmina miasta Gdańsk a Senat

Bezpośrednią władzą wykonawczą gminy miasta Gdańsk był Senat WMG. Do niego należał też nadzór tych działów działalności miasta, które posiadały własną administrację (§ 18). Mógł on też odmówić zgody na realizację tych uchwał Zgromadzenia, które były sprzeczne z jego kompetencjami lub obowiązującym prawem (§ 19). Do jego obowiązków należało również zatrudnienie i nadzorowanie wszystkich urzędników gminy gdańskiej (§ 20). Reprezentował on również ją na zewnątrz (§ 21).

#### 2.5. Podziały terytorialne

Terytorium WMG dzieliło się na dwa powiaty miejskie, którymi były Gdańsk i Sopot oraz trzy powiaty wiejskie, tj. Wyżyna Gdańska, Nizina Gdańska i Żuławy. Ich administracja rządowa opierała się na przepisach, wcześniej już omówionej, pruskiej ustawy powiatowej z 13 grudnia 1872 r. Obok administracji ogólnej (landraci) dopuszczała ona również utworzenie administracji wydzielonej, np. wodnej czy szkolnej, co zostało zresztą w WMG zrealizowane.

Zgodnie z ustawą w ramach gmin miejskich dopuszczalne były też dalsze wewnętrzne podziały administracyjne. W gminie Gdańsk z inicjatywą taką mógł wystąpić Senat za pośrednictwem i zgodą Zgromadzenia. Na czele tak utworzonej dzielnicy (okręgu) stał starosta (*Bezirksvorsteher*), będący odpowiednikiem wójty w gminach wiejskich (*Gemeindlevorsteher*). Wybierało go wraz z jego zastępcą Zgromadzenie na okres 6 lat spośród obywateli, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze. Ich kandydatura musiała być zatwierdzona przez Senat, którego byli zresztą organami, stąd musieli stosować się do wszystkich jego zarządzeń (§ 23).

## 2.6. Komisje administracyjne i urzędy komunalne

Ustawa dotycząca stałego administrowania poszczególnych dziedzin działalności miejskiej dopuściła możliwość utworzenia specjalnych komisji administracyjnych (*Verwaltungs – Ausschüsse*) na wzór podobnych funkcjonujących już w łonie *Volkstagu* i Senatu, ale jako organów centralnych WMG. Były to ciała kolegialne, których skład tworzyli pełnomocnicy Senatu i członkowie Zgromadzenia, które mogło jednak jako swych przedstawicieli wyznaczyć osoby spoza własnego grona, pod warunkiem wszakże, że zamieszkiwali oni na stałe w danej dzielnicy przez okres przynajmniej jednego roku. Do utworzenia komisji była konieczna jednomyślna uchwała Senatu i Zgromadzenia. Organizacyjnie komisje podlegały Senatowi, który też mianował ich przewodniczących (swego delegowanego przedstawiciela) oraz wydawał ich statut (§ 24). Obok stałych możliwe było również utworzenie komisji doraźnych (§ 26).

Obok komisji można także było utworzyć odrębny urząd w celu administrowania mniej istotnymi dziedzinami działalności miejskiej (§ 25). Wymienieni tutaj, jak również wszyscy inni stali urzędnicy miejscy, zatrudnieni przez gminę miasta Gdańsk, podlegali przepisom ustawy regulującej stosunki prawne urzędników komunalnych (§ 37). Natomiast ich uposażenie oraz świadczenia emerytalne i rentowe określała ustawa normująca status prawny urzędników państwowych (§ 38), gdyż zobowiązani oni też byli, obok zadań komunalnych, wykonywać powierzone im przez Senat sprawy należące do administracji państwowej (§ 39).

## 2.7. Urzędy honorowe

Działalność organów samorządowych tak w WMG, jak i we wszystkich innych państwach była zawsze nieodłącznie związana z pełnieniem funkcji i stanowisk honorowych, nieodpłatnych, opartych na przesłankach społecznych. Kwestia ta wymagała wszakże uregulowania prawnego. W rezultacie wymieniona ustawa określiła, że urzędy takie „zobowiązani” byli sprawować wszyscy obywatele posiadający czynne prawo wyborcze w gminie. Czas ich wykonywania określono na 4 lata. Do nieprzyjęcia urzędu honorowego uprawnieni przy tym byli: kobiety, osoby ponad 60-letnie, chorzy, ułomni i upośledzeni, sprawujący już inne urzędy publiczne, lekarze i aptekarze, osoby, które już tę funkcję przez 4 lata wcześniej wykonywały oraz wszyscy wykonywający zajęcia zawodowe wymagające dłuższych pobyków poza Gdańskiem (§ 27). Odmowa sprawowania urzędu honorowego była zagrożona karą porządkową do 1000 marek, z możliwością odwołania się od jej wymierzenia, w ciągu miesiąca od doręczenia orzeczenia, do *Volkstagu* (§ 28).

## 2.8. Budżet i finanse

Kwestie budżetu dla całego WMG regulowała konstytucja (§ 50–55). W rezultacie ustawa ta zajęła się wyłącznie budżetem gminnym Gdańska. Przepisy obu aktów prawnych były jednak podobne. I tak, wszystkie dochody i wydatki musiały

być corocznie preliminowane i zestawione w stosownym planie budżetowym zatwierdzonym wcześniej przez Zgromadzenie. Rok budżetowy trwał przy tym od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku (§ 29). Nic natomiast ustawa nie mówiła o niedotrzymaniu tego terminu, chociaż zgodnie z konstytucją Senat zobowiązany był przedstawić projekt tymczasowej ustawy budżetowej (art. 51). Brakujące środki finansowe, w drodze kredytu, można było przy tym pozyskać wyłącznie na potrzeby nadzwyczajne lub wydatki inwestycyjne (§ 30). Uchwały pociągające za sobą wydatki nadzwyczajne, pozabudżetowe wymagały jednoczesnego wskazania źródeł ich pokrycia (§ 31), zaś planu budżetowego zgody ze strony Zgromadzenia (§ 32). Wszystkie rozliczenia związane z budżetem prowadziła z kolei niezależna Izba Obrachunkowa. Jej zastrzeżenia oraz całe rozliczenia roczne wraz z ewentualnymi długami gminy przedstawiał następnie Senat Zgromadzenia celem uzyskania z jego strony absolutorium (§ 33). Zastrzeżono jednocześnie, że na ustanowienie nowych podatków, zaciąganie pożyczek i udzielenie poręczeń oraz wydatki bez pokrycia, wymagające zaciągnięcia pożyczki, wymagana jest zgoda Rady Finansowej, organu konstytucyjnego (art. 56 konstytucji). W razie odmowy udzielenia zezwolenia była ona zobowiązana powiadomić w ciągu dwóch tygodni Senat, załączając pisemne tej decyzji uzasadnienie. Ostateczne rozstrzygnięcie spornych kwestii następowało jednak na podstawie wspólnej uchwały Senatu i Zgromadzenia (§ 34). Wykonywanie budżetu podlegało jednocześnie kontroli zarówno zwyczajnej, jak i nadzwyczajnej ze strony Senatu, przy współudziale członków delegowanych przez Zgromadzenie (§ 35).

**Tadeusz Maciejewski**

## **GOVERNMENT AND THE SELF-GOVERNMENT OF THE MUNICIPALITY OF GDANSK IN THE VERSAILLES FREE CITY (1919–1939)**

The government and the self-government of the municipality of Gdansk in the Versailles Free City of Gdansk (1919-1939) had its origins in Prussian law and the law of second Reich. After the adoption of the constitution on 14 June 1922, due to its art. 69, a new law on the administration of the municipality of Gdansk was passed on 9 October 1923. It consisted of 42 articles divided into 9 chapters. The most important provisions related to such issues as: the Municipal Assembly of Citizens - *Stadtbürgerschaft*, especially its tasks, structure, proceedings, relation to the Senate, internal commissions, budget and finance and municipal officials. The law in that shape was in force until 1939, despite the fact that the power in the city was taken by the Nazis.