

KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI (Poznań)

Kompetencje państwa polskiego w Wolnym Mieście Gdańsku*

W artykule ogłoszonym w tomie ósmym Czasopisma Prawno-Historycznego dokonaliśmy próby wyjaśnienia czym było Wolne Miasto Gdańsk w prawie międzynarodowym. Artykuł ten m. in. starał się uzasadnić tezę, że w latach 1920—1939 władza najwyższa wobec Wolnego Miasta Gdańska nie znalazła się w ręku jednego czynnika. Organy Wolnego Miasta decydowały o niektórych sprawach obszaru gdańskiego, natomiast co do reszty kompetencji podział nastąpił między Polskę i Ligę Narodów¹.

Niniejszy artykuł jest katalogiem uprawnień, jakie Polska miała na obszarze W. Miasta i wobec W. Miasta jako osoby prawnej².

Uprawnienia te należało zestawić dzisiaj z tego względu, że główne opracowania w naszym piśmiennictwie o Gdańsku nie doprowadzają tematu do roku 1939, brak zaś w tym piśmiennictwie monografii, która by

* Skróty przyjęte w niniejszym artykule:

Amtliche Urkunden — *Amtliche Urkunden zum Verträge zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen vom 9. November 1920*. Zusammengestellt und herausgegeben beim Senat der Freien Stadt Danzig.

Entscheidungen — *Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig* (to samo po angielsku albo po francusku).

Proces Forstera — Archiwum Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce. Dok. N. 279 z/I—VIII dp. Stenogram rozprawy przeciwko Albertowi Forsterowi.

Zbiór dokumentów urzędowych — *Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej Polskiej*. Zebrane i wydane przez Komisariat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku.

¹ W pewnych kwestiach stanowisko niezależne miała jeszcze Rada Portu i Dróg Wodnych, o której mowa jest niżej, ustęp 5a.

² Artykuł ten, złożony Redakcji na początku 1957 r., jest poprawionym fragmentem referatu pt. „Statut prawny Wolnego Miasta Gdańska”. Był to referat napisany w 1954 r. na Sesję Pomorską Polskiej Akademii Nauk i wykorzystany przez dwóch referentów głównych, mianowicie A. Klafkowskiego i K. Piwarskiego. Referat pierwszego z nich ukazał się drukiem w „Życiu i Myśli” 1955 nr 2/3, s. 84—130.

na tle dziejów pomiędzy wojnami dała dokładny i beznamiętny obraz Gdańska jako zagadnienia prawnego.

Artykuł niniejszy informuje najpierw krótko o kompetencjach Ligi Narodów w stosunku do Wolnego Miasta Gdańska, później zaś przechodzi do opisu poszczególnych uprawnień państwa polskiego³.

1. UPRAWNIENIA LIGI NARODÓW

Do Ligi Narodów należała ochrona Wolnego Miasta Gdańska oraz rozstrzygnięcie sporów polsko-gdańskich.

a) Ochrona Wolnego Miasta. Traktat Wersalski w art. 102 zapowiadał, że Wolne Miasto oddane będzie „pod ochronę Ligi Narodów“.

³ Piśmiennictwo jest bardzo duże, zob. wykaz bibliograficzny w książce John Brown Masona, *The Danzig Dilemma. A Study in Peace-Making by Compromise*, 1946. Z prac autorów polskich przytoczyć należy następujące (kolejność alfabetyczna): S. Adler, *Gdańsk*, Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego, t. 1 (b. d.), s. 157—163; R. Bierzanek, *Sprawa Gdańska w polityce wielkich mocarstw zachodnich w okresie konferencji pokojowej 1919 r.*, „Przegląd Zachodni“ 1954, nr 9/10, s. 140—181; E. Borowski, *Ewolucja stosunków polsko-gdańskich na tle orzecznictwa Ligi Narodów*, Wilno 1938, Odbitka z t. IX Rocznika Prawniczego Wileńskiego; L. Ehrlich, *Poland and Dantzig. The case of Poland*, The Nineteenth Century nad After, April 1925; L. Ehrlich, *Gdańsk. Zagadnienia prawnopubliczne*, Lwów 1926; J. Firstenberg, *Port gdański ze stanowiska prawnego*, Warszawa 1927; A. Klafkowski, *Uprawnienia Polski w Wolnym Mieście Gdańsku w latach 1918—1939 jako zagadnienie prawa międzynarodowego*, „Życie i Myśl“ 1955, nr 2/3, s. 84—130; S. Kutrzeba, *Gdańsk — Górny Śląsk, Polskie prawo polityczne według traktatów*, część II, Kraków 1923; — S. Kutrzeba, *Stanowisko prawne Wolnego Miasta Gdańska*, „Ruch Prawn. Ekon. i Soc.” 6, 1926, s. CVII—CXXI; J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie Wolnego Miasta Gdańska*, Warszawa 1923; J. Makowski, *La situation juridique de Dantzig*, Revue Générale de Droit International Public, t. 30, 1923, s. 168—222; J. Makowski, *La situation juridique de la Ville libre de Dantzig*, Paris 1925; J. Makowski, *Le caractère étatique de la Ville libre de Dantzig*, Varsovie 1933; J. Makowski, *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, Warszawa 1934; W. Makowski, *Wolne Miasto Gdańsk*, Nowe Państwo, t. III, 1933—1935, nr 17, s. 1—17; F. Marszałek, *Prawa Polski w Wolnym Mieście Gdańsku*, Rocznik Gdański, t. 15—16, 1956—1957, s. 301—341; A. Siebeneichen, *Gdańsk u Polska na tle gospodarczych postanowień traktatu, konwencji i umów*, Warszawa 1923; A. Siebeneichen i H. Strasburger, *Spór o Gdynię*, Pamiętnik Instytutu Bałtyckiego, Seria: Dominium Maris, z. 3, Toruń 1930; K. Skubiszewski, *Gdańsk w prawie międzynarodowym w latach 1919—1939*, Czasopismo Prawno-Historyczne, t. 8, 1956, s. 258—272; H. Strasburger, *Sprawa Gdańska*, Warszawa 1937 (praca publicystyczna); J. Taylor, *Wolne Miasto Gdańsk, jego udział w konferencjach międzynarodowych*, wyd. II uzupełnione, Warszawa 1934; B. Winiarski, *Umowa z Gdańskiem*, „Przegląd Wszechpolski”, ser. 2, t. I, 1922, nr 1; S. Zalewski, *Wolne Miasto Gdańsk: statut międzynarodowy i stosunki polityczne*, Encyklopedia Nauk Politycznych, t. 2, 1937, s. 303—315; I. Zundelewicz, *Les rapports entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig*, Paris 1935.

Sprawozdanie delegata Japonii w Radzie Ligi Narodów poświęcone utworzeniu Wolnego Miasta następująco określiło tę kompetencję Ligi: „'opieka' Ligi Narodów nad Wolnym Miastem wydaje się oznaczać, że Liga zobowiązuje się szanować i zachować przed wszelką napaścią zewnętrzną całość terytorialną i niezależność polityczną Wolnego Miasta w ten sam sposób, jak to czyni dla wszystkich swych członków na mocy art. 10 Paktu”⁴. Rada Ligi nie powierzyła państwu polskiemu obrony Gdańska, aczkolwiek uznała, iż „Rząd Polski jest szczególnie powołany do zapewnienia... obrony Gdańska na lądzie, jak również do utrzymania porządku na obszarze Wolnego Miasta, w razie gdyby miejscowe siły policyjne okazały się niewystarczające”⁵.

Doniosłą konsekwencją ochrony, jaką sprawowała Liga wobec Wolnego Miasta był art. 103 Traktatu Wersalskiego. Zapowiadał on, że konstytucja gdańska „znajdować się... będzie pod gwarancją Ligi Narodów”. Konstytucję tę ułożono w porozumieniu z Wysokim Komisarzem. Następnie wprowadzono do niej poprawki z inicjatywy Ligi, po czym uzyskała ona aprobatę Rady Ligi i obowiązywała od 11 V 1922 r. Gdy władzę w Gdańsku objęli narodowi socjaliści (maj 1933 r.) zapoczątkowali oni trwający do II wojny światowej okres, w którym organy W. Miasta systematycznie naruszały konstytucję⁶. Osłabienie autorytetu Ligi Narodów w latach trzydziestych połączone z tolerancją, jaką rząd polski wykazywał wobec gwałcenia konstytucji przez narodowych socjalistów, sprawiło, iż Liga okazała się niezdolna do tego, żeby działać w charakterze gwaranta także wewnętrznego ustroju Gdańska.

Liga Narodów, ponosząc odpowiedzialność za ochronę Wolnego Miasta miała zapewniony wgląd we wszystkie sprawy publiczne Gdańska. Na podstawie art. 42 konstytucji Senat Wolnego Miasta obowiązany był udzielać Lidze urzędowych wyjaśnień w tych sprawach.

b) Rozstrzyganie sporów polsko-niemieckich. Liga Narodów dysponowała dwoma instancjami dla rozstrzygania sporów między Polską i Wolnym Miastem.

W pierwszej instancji w sporach polsko-gdańskich działał Wysoki Ko-

⁴ Sprawozdanie wicehrabiego Ishii z 17 XI 1920 r., *Zbiór dokumentów urzędowych I*, 1918—1920, s. 119. Art. 10 Paktu Ligi Narodów: „Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymać przeciwko wszelkiej napaści z zewnątrz całość terytorialną i niezależność polityczną wszystkich Członków Ligi. W razie podobnej napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa, Rada proponuje środki, jak zapewnić wykonanie niniejszego zobowiązania”. Por. *Entscheidungen* 1924, s. 63—64.

⁵ *Zbiór dokumentów urzędowych II*, 1921—1923, s. 35. Por. *Entscheidungen* 1921, s. 5—6.

⁶ Zob. opinię doradcą Trybunału haskiego z 4 XII 1935 r. w sprawie zgodności niektórych dekretów gdańskich z konstytucją Wolnego Miasta, *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série A/B, no 65.

misarz Ligi Narodów, mający swą siedzibę urzędową w Gdańsku. Art. 103 ust. 2 Traktatu Wersalskiego stanowił, iż „Wysoki Komisarz orzekać będzie w pierwszej instancji we wszystkich sporach, które mogłyby wyniknąć pomiędzy Polską a W. Miastem z powodu niniejszego Traktatu lub porozumień i układów dodatkowych“. Tę kompetencję Wysokiego Komisarza poszerzał art. 39 konwencji polsko-gdańskiej podpisanej 9 XI 1920 r. w Paryżu (konwencję tę nazywamy dalej Konwencją Paryską): „Każdy spór, który by powstał między Polską a W. Miastem w przedmiocie niniejszego Traktatu lub wszelkich innych późniejszych umów, układów i konwencji, albo wszystkich spraw, dotyczących stosunków między Polską a Wolnym Miastem, będzie oddany przez jedną lub drugą stronę do decyzji Wysokiego Komisarza — —“. Wysoki Komisarz, rozstrzygając spór, nie stawał się organem arbitrażowym ani sensu stricto sądowym⁷, aczkolwiek jego decyzje musiały opierać się na przepisach prawa międzynarodowego i jeśli nie zostały zaskarżone były dla stron wiążące. Wysoki Komisarz rozstrzygał sam o swej właściwości i każdy przedstawiony mu konflikt mógł od razu przekazać Radzie Ligi⁸. W okresie 1921—1933⁹ Wysoki Komisarz wydał 67 decyzji. Tylko 12 decyzji nie zostało zaskarżonych przez jedną albo obie strony.

Należy dodać, iż działalność Wysokiego Komisarza nie ograniczała się do rozstrzygania sporów. Wysokiemu Komisarzowi przysługiwało szereg dalszych uprawnień, które były wypadkową ogólnej kompetencji Ligi Narodów, występującej w charakterze czynnika ochraniającego Gdańsk.

Sekretarz Generalny Ligi Narodów następująco określił kompetencje Wysokiego Komisarza: „The function of the High Commissioner is not only that of a judicial arbitrator between Poland and Danzig, but, I think, quite as well that of a peacemaker and a peacekeeper between these two states“¹⁰. Wysoki Komisarz występował często w roli mediatora. Z jego inicjatywy lub przy jego pomocy Polska i Wolne Miasto zawarły szereg porozumień¹¹. Jako przedstawiciel Ligi Narodów pilnował on aby realizowano jej uchwały, aczkolwiek bezpośrednie wykonawstwo należało do władz gdańskich lub polskich. Na podstawie art. 6 ust. 2 Konwencji Paryskiej, Wysokiemu Komisarzowi przysługiwało *veto* wobec umów

⁷ Odmienny pogląd reprezentował Trybunał haski, ibidem, série B, no 11, s. 26 oraz znaczna większość autorów.

⁸ Przekazanie mogło być wynikiem starań jednej ze stron w sporze, por. *Entscheidungen* 1923, s. 16, pkt III.

⁹ Co do powodów dla których strony nie przedkładały swych sporów Wysokiemu Komisarzowi w latach 1934—1939, zob. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. VIII, 1956, s. 268—270.

¹⁰ John Brown Mason, *The Dąnzig Dilemma. A Study in Peacemaking by Compromise*, 1946, s. 86.

¹¹ *Entscheidungen* 1926/27, s. 33.

międzynarodowych zawieranych przez Polskę (w zakresie, w jakim stosowały się do Gdańska), jeśli Rada Ligi uznała je za sprzeczne z Konwencją lub statutem Wolnego Miasta. Uchwała Rady Ligi z 22 VI 1921 r. przyznawała Wysokiemu Komisarzowi pewne kompetencje odnoszące się do obrony Wolnego Miasta¹². Wreszcie porozumienia polsko-gdańskie i uchwały Ligi Narodów wyposażały Wysokiego Komisarza w szereg dodatkowych uprawnień.

Należy wskazać, iż Traktat Wersalski przyznał Wysokiemu Komisarzowi (jako organowi głównych mocarstw) m. in. dwie funkcje przejściowe, ale ważne. Obejmowały one przewodniczenie komisji delimitacyjnej wyznaczającej granice Wolnego Miasta (art. 101) oraz udział w opracowaniu konstytucji gdańskiej (art. 103).

W drugiej instancji spory polsko-gdańskie rozstrzygała Rada Ligi Narodów. Była ona kompetentna dla wszelkich zatargów między Polską a Wolnym Miastem. Uprawnienie odwoływania się do Rady przysługiwało każdej stronie wobec wszystkich decyzji Wysokiego Komisarza. W przeciwieństwie do tego ostatniego Rada mogła zająć się każdym sporem z własnej inicjatywy i wtenczas rozstrzygała go w pierwszej instancji. Szczegół Wysokiego Komisarza mógł być także pominięty zarówno przez Polskę, jak Wolne Miasto. Wreszcie wskazano już, że Wysoki Komisarz mógł przedłożony mu zatarg przesłać bez rozpatrywania do Genewy. Wynikiem takiego stanu prawnego był fakt, iż niezależnie od sporów badanych w drugiej instancji, Rada Ligi Narodów zajmowała się ponad pięćdziesięcioma¹³ konfliktami polsko-gdańskimi.

2. CEL UPRAWNIENI POLSKI

Uprawnienia przyznane Polsce w W. Mieście i wobec W. Miasta miały zabezpieczyć państwu polskiemu dostęp do Morza Bałtyckiego. W praktyce zarówno sama instytucja W. Miasta, jak liczne modyfikacje wprowadzone do zasad wersalskich (przede wszystkim w Konwencji Paryskiej i decyzjach Wysokich Komisarzy) spowodowały, iż system norm prawnych regulujących położenie W. Miasta utrudniał korzystanie przez Polskę ze swobodnego dostępu do morza via obszar gdański.

Polska, chcąc przynajmniej w części ochraniać swój dostęp do morza, musiała w Gdańsku otrzymać uprawnienia nie tylko gospodarcze¹⁴. W. Miasto, gdyby mogło swobodnie postępować na wszystkich pozostałych odcinkach układałoby swe stosunki z państwami innymi niż Polska oraz kształtowałoby położenie ludności polskiej na swym obszarze w taki spo-

¹² Zbiór dokumentów urzędowych II, 1921—1923, s. 35—36.

¹³ Liczba przytoczona przez Masona, op. cit., s. 86.

¹⁴ Odmienne stanowisko zajmowała delegacja gdańska podczas obrad paryskich, *Amliche Urkunden*, s. 91—92, opierając się na nocie mocarstw z 16 VI 1919 r. Dele-

sób, iż w praktyce miałoby ono decydujący wpływ na stopień, w jakim Polska realizowałaby swe uprawnienia gospodarcze. Dlatego obok tych uprawnień Polska miała w stosunku do Wolnego Miasta kompetencje dotyczące się spraw zagranicznych, spraw wojskowych oraz położenia Polaków. Polska słusznie twierdziła, iż „pod pewnymi względami posiada w Gdańsku prawa podobne do tych, z których korzysta na swym własnym terytorium”¹⁵. Polska nie zawsze mogła w pełni realizować przysługujące jej uprawnienia, tym bardziej, że już w pierwszym sporze polsko-gdańskim rozstrzyganym przez Wysokiego Komisarza przyjęto zasadę, iż Liga Narodów, nie zaś Polska, w drodze bezpośredniej akcji zapewnia wykonywanie tych uprawnień w W. Mieście¹⁶.

Najwyższą władzą Polski w Gdańsku był Komisarz Generalny RP. Zgodnie z art. 1 Konwencji Paryskiej, która nazywała go „przedstawicielem dyplomatycznym”¹⁷, pełnił on rolę pośrednika między rządem polskim a władzami gdańskimi. W Gdańsku działały liczne władze i urzędy polskie¹⁸. Majątek państwa polskiego, jego organa i urzędnicy korzystali z określonych przywilejów i immunitetów¹⁹.

gacja gdańska wskazywała na zdanie następujące: „Polska otrzyma pewne prawa gospodarcze w Gdańsku...”. Zdanie to jednak wolno czytać tylko w kontekście, w jakim go użyto. Nota m. in. stwierdza: „Rozwiązanie, proponowane odnośnie do Gdańska... zapewni... charakter, który miasto Gdańsk miało przez wieki... Gdańsk, gdy był miastem hanzeatyckim, znajdował się, jak wiele innych miast hanzeatyckich, poza granicami politycznymi Niemiec, a złączony (był) z Polską, przy której w ciągu wieków zażywał rozległej niezawisłości lokalnej i wielkiej pomyślności handlowej. Odtąd znajdzie się znowu w położeniu podobnym do tego, które zajmował przez wieki...”, tekst noty w *Zbiorze dokumentów urzędowych I*, 1918—1920, s. 5—7. Zob. omówienie noty u L. Ehrlicha, *Gdańsk. Zagadnienia prawno-publiczne*, 1926, s. 44—45.

¹⁵ *Entscheidungen* 1922, s. 25—26.

¹⁶ *Ibidem* 1921¹, s. 9.

¹⁷ Komisarz Generalny nie był ściśle rzecz biorąc, przedstawicielem dyplomatycznym, ponieważ stosunki Polski z W. Miastem nie stały na równi z jej stosunkami z państwami obcymi. Polska nie utrzymywała z W. Miastem stosunków ani dyplomatycznych, ani konsularnych. Miała z nim węzły znacznie ściślejsze, płynące z prawnej zależności W. Miasta od Polski. Określenie tedy „przedstawiciel dyplomatyczny” oznaczało, iż Komisarz Generalny RP korzystał w Gdańsku z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. W. Miasto nie chciało uznać tytułu „Komisarz Generalny”. Co do charakteru stosunków między Polską a W. Miastem zob. *Entscheidungen* 1924, s. 60, 61, 65 i 70.

¹⁸ Załącznik do decyzji Wysokiego Komisarza z 6 XII 1921 r., wymienia władze i urzędy polskie na obszarze Wolnego Miasta, *Entscheidungen* 1921, s. 59. Z późniejszych decyzji odnoszących się do prawnego położenia organów polskich w Gdańsku i ich kompetencji, zob. *ibidem* 1922, s. 24—29; 1923, s. 17—20 i 21—23.

¹⁹ Co do przywilejów i immunitetów przysługujących w Gdańsku majątkowi państwa polskiego, jego organom i urzędnikom, zob. John Brown Mason, *The Danzig Dilemma. A Study in Peacemaking by Compromise*, 1946, s. 248—258.

3. PROWADZENIE SPRAW ZAGRANICZNYCH WOLNEGO MIASTA

Art. 2 ust. 1 Konwencji Paryskiej stanowił, iż „Polska weźmie na siebie prowadzenie spraw zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska, również jak i opiekę nad obywatelami gdańskimi za granicą”. Przepis ten oraz dalsze normy zawarte w rozdz. I Konwencji realizowały zapowiedź ujętą w art. 104 pkt 6 Traktatu Wersalskiego, że Polska reprezentować będzie Gdańsk za granicą. Z punktu widzenia naukowego trudno ściśle ustawić w porządku hierarchicznym uprawnienia z jakich korzystała Rzeczpospolita w Wolnym Mieście. Wydaje się jednak, iż prowadzenie zagranicznych spraw Gdańska było kompetencją, której doniosłość nie powinna budzić u nikogo wątpliwości. Gdyby Wolne Miasto miało na tym odcinku częściową chociażby samodzielność z pewnością korzystałoby z niej dla wydobycia się spod wpływów zarówno Polski, jak Ligi Narodów. To, że sprawy zagraniczne Gdańska spoczywały w ręku Rzeczypospolitej zapobiegało — przynajmniej w pewnym stopniu — odchyleniom od zasad regulujących zagadnienie gdańskie w Traktacie Wersalskim i Konwencji Paryskiej.

Z przytoczonego wyżej przepisu Konwencji Paryskiej wynika, iż Wolne Miasto mogło załatwiać jakąkolwiek sprawę zagraniczną, tyjącą się jego interesów jako podmiotu określonych uprawnień i obowiązków międzynarodowych tylko za pośrednictwem rządu polskiego²⁰. Gdańsk nie mógł tutaj działać sam²¹. Próby zmierzające do zmiany takiego stanu rzeczy podjęte podczas obrad paryskich nad ułożeniem Konwencji nie dały rezultatu²². Wszystkie pisma i doniesienia tyjące się spraw zagranicznych Wolne Miasto musiało kierować do rządu polskiego, nie zaś bezpośrednio do obcego państwa²³.

²⁰ *Entscheidungen* 1921, s. 22. Por. decyzję z 17 XII 1921 r. tyjącą się prowadzenia zagranicznych spraw Wolnego Miasta Gdańska, *ibidem*, s. 70—73. Por. także s. 74—77.

²¹ *Ibidem*, s. 22—23.

²² Art. IX gdańskiego projektu Konwencji: *Danzig hat das Recht der auswärtigen Vertretung, sowie des Schutzes seiner Staatsangehörigen im Ausland. Wenn und soweit Danzig darum ersucht, wird Polen die auswärtige Vertretung nach den Wünschen Danzigs sowie den Schutz der Danziger Staatangehörigen im Ausland übernehmen, Amtliche Urkunden*, s. 53. Tam wszędzie, gdzie Gdańsk chciał zostawić sobie wolną rękę, wypowiadał się tylko za ogólnikowym unormowaniem danej kwestii. W gdańskim projekcie konwencji przykład takiego stanowiska znajdujemy nie tylko w przytoczonym art. IX (por. art. VIII § 1, ust. 2 w sprawie ochrony mniejszości polskiej w Wolnym Mieście). W tych przypadkach Gdańsk nie oglądał się na wyraźną dyspozycję Traktatu Wersalskiego, który to Traktat tak często cytował ilekroć chciał zmniejszyć uprawnienia Polski.

²³ Osobna decyzja w tej sprawie z 28 XI 1922 r., *Entscheidungen* 1922, s. 47, por. też s. 48. Zob. porozumienia zawarte w tej sprawie w 1923 r., *Zbiór dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 205 i 252. Pośrednictwo Polski nie było konieczne, jeśli chodzi o stosunki Gdańska z Ligą Narodów, co do dalszych wyjątków, zob. John Brown Mason, *The Danzig Dilemma*, 1946, s. 100, przyp. 26.

Zagadnieniem spornym pomiędzy Polską a Gdańskiem były ograniczenia, jakie ciążyły na Polsce, gdy prowadziła ona sprawy zagraniczne Wolnego Miasta. Organa tego ostatniego oraz autorzy gdańscy i niemieccy podkreślali parokrotnie, iż Polska tylko „prowadzi“, a nie „kieruje“ tymi sprawami. Rzeczpospolita — dowodzili delegaci Miasta w czasie obrad paryskich — działać tutaj winna na podstawie instrukcji gdańskich²⁴. Już po formalnym utworzeniu Wolnego Miasta rozbudowało ono ten pogląd, dowodząc, że Polska obowiązana jest zawsze prowadzić jego sprawy zagraniczne w sposób odpowiadający Wolnemu Miastu, nawet wówczas, gdy konkretne postępowanie, dyktowane interesami gdańskimi, sprzeciwiałoby się polityce zewnętrznej państwa polskiego²⁵. Rzeczpospolita natomiast zajmowała stanowisko odwrotne. Deklarując gotowość czynienia wszystkiego, co leży w jej mocy, by zaspokoić życzenia Wolnego Miasta, uważała, iż korzysta z pełnej swobody prowadząc zagraniczne sprawy Gdańska, nie wyłączając możliwości działania całkowicie sprzecznego z polityką organów gdańskich²⁶. Wysoki Komisarz ujął rozstrzygnięcie powyższego sporu w następujące trzy zasady (decyzja z 17 XII 1921 r.)²⁷:

1. „Polska, gdy jest zawezwana przez Gdańsk do prowadzenia jakichkolwiek zagranicznych spraw Wolnego Miasta, ma prawo odmówienia temu wezwaniu, jeżeli poruszona sprawa jest wyraźnie na niekorzyść ważnych interesów Państwa Polskiego“.

2. „Polska nie ma prawa inicjowania ani narzucania Gdańskowi określonej polityki zagranicznej, która jest w wyraźnej sprzeczności z dobrobytem, powodzeniem i praworządnością Wolnego Miasta...“.

3. „Na żądanie Rządu Gdańskiego prowadzenia jakichkolwiek spraw zagranicznych W. Miasta, Rząd Polski zechce się natychmiast zapoznać z tym żądaniem... i albo wykona życzenie Gdańska bezzwłocznie, i to w sposób zupełnie lojalny, albo też zawiadomi Rząd W. Miasta jak najszybciej, a w każdym razie w przeciągu 30 dni, że Rząd Polski nie jest w stanie wykonać życzeń Rządu Gdańskiego. Polska poda również swoje przyczyny tej odmowy i da do zrozumienia Rządowi Gdańskiemu, jak dalece jest gotowa pójść, lub jaką alternatywę ma zamiar przyjąć celem uwzględnienia życzeń Rządu Gdańskiego w tej sprawie“.

²⁴ *Amtliche Urkunden*, s. 94—95.

²⁵ *Entscheidungen* 1921, s. 70. Wolne Miasto posuwało się w swych roszczeniach tak daleko, że twierdziło, iż Polska prowadząc gdańskie sprawy zagraniczne jest *merely an agent employed by Danzig*, ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 72—73. Przekład według *Zbioru dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 92. Zob. także s. 140—141.

Zakres terytorialny prowadzenia przez Polskę spraw zagranicznych Wolnego Miasta nie został nigdzie ograniczony²⁸.

Przechodząc do skutków, jakie płynęły z tego, że Polska prowadziła gdańskie sprawy zagraniczne, stwierdzić należy, iż Wolne Miasto nie korzystało z p r a w a l e g a c j i — nie wysyłało ani nie przyjmowało przedstawicieli dyplomatycznych. W Gdańsku działali obcy k o n s u l o w i e, ale *exequatur* udzielał im rząd polski (po porozumieniu się z władzami Wolnego Miasta, czego pierwotnie Polska wcale sobie nie życzyła²⁹, art. 4 Konwencji Paryskiej). Gdańsk nie miał także prawa zakładania własnych konsulatów za granicą. Z inicjatywy Konferencji Ambasadorów³⁰ przyjęto przepis, iż w miastach, w których Gdańsk miał „poważne interesy ekonomiczne“, w skład konsulatów Rzeczypospolitej wchodziłi obywatele gdańscy, ale jako urzędnicy służbowo podlegali organom polskim³¹. Urzędnicy ci mieli zajmować się sprawami dotyczącymi się specjalnie interesów obywateli Wolnego Miasta (art. 3). Przepis ten nie był jednak realizowany poza jednym, krótkotrwałym zresztą przypadkiem, mianowicie w konsulacie polskim w Hamburgu.

Gdańszczanie wchodziłi także w skład polskich delegacji wysyłanych na międzynarodowe konferencje gospodarcze, jeśli wymagały tego interesy ekonomiczne³² Wolnego Miasta. W decyzji z 24 VIII 1922 r. Wysoki Komisarz orzekł, iż w takim przypadku Gdańsk nie był uprawniony do

²⁸ Teza słusznie wysunięta przez Polskę w sporze dotyczącym kompetencji Komisarza Generalnego RP w Gdańsku, *Entscheidungen* 1922, s. 25. Gdańsk reprezentował pogląd odmienny (s. 24). W sporze tym Wysoki Komisarz orzekł, iż rząd polski nie ma prawa witać w sposób urzędowy obcej floty wojennej, która odwiedza Wolne Miasto. Jeśli rząd polski chce powitać w Gdańsku obcą jednostkę wojenną musi zwrócić się z odpowiednią prośbą do rządu gdańskiego, decyzja z 23 VIII 1922 r., ibidem, s. 28—29. Decyzję Wysokiego Komisarza przytaczamy jako przykład godzącego często w interesy polskie postępowania organów Ligi. Należy dodać, iż nawet Wolne Miasto skłonne było zająć stanowisko bardziej przychylne dla Polski, czego dowodzi późniejsze porozumienie polsko-gdańskie, przyznające Polsce szersze uprawnienia w tej kwestii, *Zbiór dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 200—201.

²⁹ Zob. *Amtliche Urkunden*, s. 20 (art. 6) i s. 56 (art. 5).

³⁰ Zob. tamże rozdz. I w obu projektach polskich.

³¹ Gdańsk domagał się całkowitej służbowej zależności tych „pełnomocników“ gdańskich przy konsulatach od władz Wolnego Miasta, *Amtliche Urkunden*, s. 118. Zob. ibidem, s. 118 i 148 co do art. 4 Konwencji Paryskiej. Przy wprowadzaniu w życie art. 3 Konwencji, Polska nie zgadzała się na dyktowanie przez Gdańsk, w jakich konsulatach polskich należy zatrudnić obywateli Wolnego Miasta. Por. decyzję z 8 XI 1924 r. w sprawie mianowania gdańskich attachés konsularnych w polskich konsulatach za granicą, *Entscheidungen*, 1924, s. 71—75.

³² Wysoki Komisarz interpretował ten wymóg rozszerzająco, czego dowodzi decyzja z 8 I 1924 r. dotycząca się prawa Wolnego Miasta do udziału w berneńskiej konferencji kolejowej z maja 1923 r., *Entscheidungen* 1924, s. 4 i n.

oddzielnej reprezentacji głosowania. Wolne Miasto mogło jedynie uczestniczyć przez swych obywateli w delegacji polskiej i zabierać głos w dyskusji³³. Równocześnie jednak Wysoki Komisarz uznał uprawnienie Ligi Narodów do delegowania przedstawicieli gdańskich na konferencje międzynarodowe z kompetencją głosowania³⁴. Ważnym dopełnieniem powyższej decyzji Wysokiego Komisarza (przeciwko której początkowo obie strony odwołały się do Rady Ligi) była umowa polsko-gdańska z 27 I 1923 r.³⁵. Zgodnie z umową, na konferencje wysyłane były dwie delegacje: polska i gdańska. Przewodniczący delegacji polskiej był jednocześnie członkiem i szefem zarówno delegacji Wolnego Miasta, jak obu delegacji razem wziętych. Przewodniczący miał dwa głosy (za Polskę i za Gdańsk), przy czym rzucając głos za Wolne Miasto przewodniczący porozumiewał się z przydanym mu do pomocy obywatelem gdańskim, ale nie był skrepowany jego poglądem. W komparycji delegacja gdańska figurowała osobno pod literą D (Danzig). Przy podpisywaniu umowy delegat polski podpisywał dwa razy (za Gdańsk i za Polskę)³⁶. Należy dodać, iż kompetentne organa gdańskie mogły samodzielnie uczestniczyć w konferencjach o charakterze technicznym (np. kolejowych), jeśli odbywały się one na podstawie umowy wiążącej Wolne Miasto³⁷. Wymienione zasady umniejszały znacznie uprawnienia Polski i były poważnym odstępstwem od przepisu art. 104 pkt 6 Traktatu Wersalskiego.

Zgodnie z art. 5 Konwencji Paryskiej Polska ponosiła koszty przedstawicielstwa dyplomatycznego i konsularnego Wolnego Miasta (włączając w to ciężary finansowe spowodowane udziałem Gdańska w konferencjach międzynarodowych) oraz pobierała wszystkie związane z tymi funkcjami dochody³⁸.

Z dyplomatyczną i konsularną reprezentacją Wolnego Miasta wiązała się ochrona gdańskich obywateli za granicą. Opiekę tę można było realizować jedynie posiadając placówki dyplomatyczne i konsularne, których Gdańsk nie miał. Rząd polski obowiązany był roztoczyć swą opiekę nad Gdańszczanami przebywającymi za granicą na tych samych warunkach, co w stosunku do obywateli polskich (art. 2 Konwencji Pary-

³³ *Entscheidungen* 1922, s. 31. Co do tego ostatniego prawa, zob. spór dotyczący się sztokholmskiej konferencji pocztowej z r. 1924, tamże 1924, s. 83 nast.

³⁴ Ibidem, s. 31—32. Por. wykładnię decyzji na s. 32.

³⁵ *Zbiór dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 199—200 (sprawozdanie Adattiego z 30 I 1923 r.).

³⁶ Por. krytyczne uwagi J. Makowskiego, *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, 1934, s. 36.

³⁷ J. Makowski, *O zawieraniu umów międzynarodowych*, 1937, s. 19—20.

³⁸ Do Konwencji Paryskiej nie weszła norma sformułowana w obu projektach polskich, iż wszystkie przepisy wewnętrzne państwa polskiego dotyczące się służby dyplomatycznej i konsularnej będą obowiązywały także w Gdańsku.

skiej). Wszelkie dyskryminacje były niedopuszczalne. Jednak obywatel gdański, aby korzystać z opieki władz polskich, winien był uzyskać wizę Komisarza Generalnego Rzeczypospolitej³⁹. W praktyce Gdańszczanie z tej opieki mało korzystali, a od 1933 r. były wypadki sięgania przez nich do pomocy niemieckich placówek zagranicznych.

Zasady ochrony dyplomatycznej ujęte w Konwencji Paryskiej nie tyczyły się pobytu obywateli gdańskich na obszarze Polski. W Polsce Gdańszczanom przysługiwały bardzo rozległe uprawnienia⁴⁰. Polska miała prawo dokonywać ekspulsji obywateli gdańskich ze swego terytorium, trzymając się postępowania ustalonego w decyzji Wysokiego Komisarza Ligi Narodów z 1 VIII 1924 r.⁴¹.

Skoro mowa o położeniu obywateli gdańskich za granicą, należy wyjaśnić, czyjej władzy podlegali *cudzoziemcy*, którzy znaleźli się na obszarze Wolnego Miasta. Według art. 12 Konwencji Paryskiej „z zastrzeżeniem praw przysługujących Polsce, o których mowa w art. 2, kontrolę cudzoziemców na terytorium Wolnego Miasta Gdańska będą wykonywały władze Wolnego Miasta”⁴². Polska kontrolowała sprawy cudzoziemców w Gdańsku tylko wówczas, gdy wymagały one akcji zagranicznej lub porozumiewania się z obcym urzędnikiem dyplomatycznym czy konsularnym w Polsce. Reszta kompetencji należała do organów gdańskich. W szczególności wbrew pogładowi Polski, Wysoki Komisarz uznał, iż wiza polska nie jest warunkiem koniecznym do wjazdu obywatela obcego na teren Gdańska, chyba że Wolne Miasto domaga się, ażeby cudzoziemiec uzyskał tę wizę⁴³. Również Gdańsk decydował o usunięciu danego cudzo-

³⁹ Pierwszy (art. 4) i drugi (art. 3) polski projekt konwencji przedstawiony podczas obrad paryskich przewidywał wizowanie każdego paszportu gdańskiego. Por. słuszne uwagi delegacji Gdańska, *Amtliche Urkunden*, s. 117—118. Z art. 2 Konwencji nie płynął obowiązek brania wizen polskiej, chyba że zainteresowany obywatel chciał zapewnić sobie za granicą opiekę władz polskich, por. *Entscheidungen* 1921, s. 21. Władze Wolnego Miasta miały prawo wystawiania paszportów swym obywatelom. Paszporty te mogli wystawiać także polscy przedstawiciele dyplomatyczni i konsularni, ale na gdańskich formularzach. Sprawa paszportów należała do kwestii spornych, zob. *Entscheidungen* 1924, s. 8—14. Por. też wcześniejszy spór w sprawie opłat wizowych, ibidem 1923, s. 13—16.

⁴⁰ Zob. np. art. 1—44 Umowy Warszawskiej. Co do ochrony obywateli gdańskich w Polsce, por. następujące decyzje Wysokiego Komisarza: *Entscheidungen* 1921, s. 40—43; 1923, s. 33—35; 1924, s. 23—25; 1926/27, s. 8 i n.

⁴¹ *Entscheidungen* 1924, s. 33 pkt. b.

⁴² W Paryżu, podczas układania Konwencji, Polska bezskutecznie dążyła do uzyskania *la police des étrangers* na obszarze Wolnego Miasta, zob. *Amtliche Urkunden*, s. 20 (art. 5) i s. 56 (art. 4).

⁴³ *Entscheidungen* 1921, s. 23. Decyzja powyższa (z 30 VIII 1921 r.) jest typowym przejawem negatywnej dla Polski polityki pierwszych Wysokich Komisarzy (Brytyjczyków). Gdańsk wyposażony w prawo wpuszczania na swój obszar cudzoziemców bez zgody państwa polskiego mógł przyjmować osoby, które w Wolnym Mieście zaj-

ziemca ze swego obszaru, nie wyłączając obywateli polskich, aczkolwiek ci ostatni korzystali w takim przypadku z traktowania uprzywilejowanego⁴¹.

Do kompetencji Rzeczypospolitej, jako prowadzącej sprawy zagraniczne Wolnego Miasta, należało zawieranie wszystkich u m ó w m i ę d z y n a r o d o w y c h, w których Gdańsk występował jako strona albo które tyczyły się spraw gdańskich. Ograniczając uprawnienia Polski wynikające z Traktatu Wersalskiego, art. 6 Konwencji Paryskiej wprowadził obowiązek uprzedniego zasięgnięcia opinii Wolnego Miasta co do jakiegokolwiek obchodzącej je umowy, którą Polska zamierzała podpisać⁴⁵. Wolne Miasto próbowało rozróżnić umowy z art. 2 Konwencji, które jakoby były sprawą wyłącznie między Gdańskiem a zagranicznym kontrahentem, oraz umowy z art. 6, służące celom Polski, ale w których Gdańsk może być zainteresowany. Wysoki Komisarz odrzucił tę koncepcję, trafnie dowodząc, że art. 6 opiera się na ogólnej zasadzie przyjętej w art. 2⁴⁶. Konsultacja Wolnego Miasta, przewidziana w art. 6, stwierdzana była protokolarnie, po czym Polska podpisywała umowę. O przystąpieniu Wolnego Miasta do umowy już ułożonej i podpisanej decydował wpierw Senat Gdański, a następnie Polska⁴⁷. W umowie z 1 IX 1923 r. Rzeczpospolita jeszcze bardziej pogłębiła powyższe odchylenia od zasad wersalskich. Gdańsk uzyskał tutaj prawo odmowy przyjęcia każdego układu, „jeżeli interesy Wolnego Miasta zdają się nie zgadzać z interesami Polski“, co ważniejsze zaś — Polska uznała, iż umowa podpisana przez rząd polski może „zawierać postanowienia, na podstawie których Wolne Miasto jest wprost zobowiązane w charakterze strony kontraktującej“⁴⁸. Tak więc porozumiewanie

mowały się działalnością skierowaną przeciwko interesom Polski. Co do procedury dopuszczania cudzoziemców na stały pobyt, zob. *Entscheidungen* 1921, s. 65 pkt 8.

⁴¹ Decyzja z 16 XII 1921 r., *Entscheidungen* 1921, s. 60—69, zasady odnoszące się do obywateli polskich, ibidem, s. 67—68 pkt II. Polska zawarła z Wolnym Miastem 17 VIII 1922 r. umowę tyczącą się sposobu postępowania przy wydaleniu obywateli państwa polskiego z obszaru Wolnego Miasta Gdańskiego, tekst w *Zbiorze dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 165—166. Prawo Gdańska do wydalenia cudzoziemców potwierdził Wysoki Komisarz w 1924 r., *Entscheidungen* 1924, s. 31.

⁴⁵ Por. art. 8 w drugim polskim projekcie Konwencji, gdzie Polska zobowiązuje się uzyskiwać opinię Wolnego Miasta co do umów, które „szczególnie interesują“ Gdańsk, *Amtliche Urkunden*, s. 58. Obowiązek konsultacji tyczył się także zmian, wprowadzonych do projektu umowy, już poprzednio z Gdańskiem uzgodnionego, *Entscheidungen* 1922, s. 45.

⁴⁶ *Entscheidungen* 1922, s. 41, 43, 45. Wysoki Komisarz stwierdza obowiązek stosowania art. 6 zarówno w przypadkach inicjowania danej umowy przez Polskę, jak Wolne Miasto.

⁴⁷ J. M a k o w s k i, *O zawieraniu umów międzynarodowych*, 1937, s. 16.

⁴⁸ Ta ostatnia możliwość odnosiła się przede wszystkim do traktatów handlowych lub dotyczących się żegluga morskiej, J. M a k o w s k i, *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, 1934, s. 39.

się z Gdańskiem i uzyskiwanie jego aprobaty nie było konieczne tylko w stosunku do tych umów, które tyczyły się kwestii mieszczących się wyłącznie w kompetencjach Rzeczypospolitej (umowa z 1923 r. wymienia przykładowo sprawy celne⁴⁹). Umowy, w których Gdańsk był stroną, ratyfikował Prezydent Rzeczypospolitej (jeśli ratyfikacja była konieczna)⁵⁰.

Rezultatem powyższych odchyień od Traktatu Wersalskiego (później zaś nawet od Konwencji Paryskiej)⁵¹ było występowanie Wolnego Miasta w rozmaitym charakterze w stosunku do danej umowy. W jednych układach Gdańsk był stroną (niekiedy tylko w stosunku do niektórych przepisów), w innych tworzył „grupę złożoną” razem z Polską, jeszcze w innych „Gdańsk przeważa, a Polska występuje tylko subsydiarnie”⁵².

Szczegółne położenie Wolnego Miasta w prawie międzynarodowym powodowało, że nie mogło ono z punktu widzenia prawnego występować jako strona w niektórych umowach. W szczególności należały do tych umów sojusze, paktów nieagresji, umowy gwarantujące całość terytorialną i niepodległość innych państw oraz umowy, z których płynęła przynależność do organizacji międzynarodowych⁵³.

⁴⁹ Zbiór dokumentów urzędowych II, 1921—1923, s. 251—252 (ust. IV). Przykład klauzuli gdańskiej w umowach zawieranych przez Polskę, zob. J. Makowski. *O zawieraniu umów międzynarodowych*, 1937, s. 17; B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, 1938, s. 252 (art. 23) i s. 526 (art. IX). Udziałem W. M. Gdańska w umowach wielostronnych zajmowało się sprawozdanie złożone Radzie Ligi Narodów 30 I 1923 r.

⁵⁰ Ratyfikacja przez organ gdański nie wchodziła w rachubę, zob. *Entscheidungen* 1922, s. 44. Co do ratyfikacji umów polsko-gdańskich, zob. decyzję z 7 XI 1924 r. (zastąpioną później przez uchwałę Ligi z 13 III 1925 r.) *Entscheidungen* 1924, s. 58—70 oraz decyzję z 26 X 1927 r., ibidem 1926/27, s. 42—49.

⁵¹ Wysoki Komisarz mylił się, przypisując Sprzymierzonym — w świetle Konwencji Paryskiej — zamiar wyposażenia Wolnego Miasta w *treaty making powers*.

⁵² Trafna konkluzja Makowskiego, op. cit., s. 21—22. Por. też *Entscheidungen* 1924, s. 64. Wynik wszystkich odchyień od Traktatu Wersalskiego i Konwencji Paryskiej znalazł trafne ujęcie w jednej z opinii doradczych Trybunału haskiego: „jeśli chodzi o zagraniczne stosunki Wolnego Miasta Gdańska — ani Polska, ani Wolne Miasto nie są całkowicie panami sytuacji”, *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série B, no 18 s. 13. A przecież właśnie Polska miała być tutaj czynnikiem rozstrzygającym. Por. decyzję z 3 XI 1922 r., *Entscheidungen* 1922, s. 41—45 oraz decyzję z 18 X 1924 r., ibidem 1924, s. 34—38.

⁵³ Stąd osobliwość partycypowania Gdańska w Pakcie Brianda — Kellogga. W 1927 r. Wolne Miasto rozpoczęło starania o przyjęcie do Międzynarodowej Organizacji Pracy. W opinii doradczej z 26 VIII 1930 r. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej wyraził pogląd, iż w świetle obowiązujących przepisów Wolne Miasto nie może nabyć członkostwa w tej Organizacji. Opinia Trybunału, przyjęta następnie przez Radę Ligi Narodów obejmuje wywód poświęcony prowadzeniu gdańskich spraw zagranicznych przez Polskę, *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série B no 18.

Rada Ligi Narodów mogła uznać, że umowa międzynarodowa, znajdująca zastosowanie do Gdańska, pozostaje w sprzeczności z Konwencją Paryską lub w ogóle statutem Wolnego Miasta. W takim przypadku Wysoki Komisarz zakładał *veto* przeciwko danej umowie⁵⁴.

Osobno wyjaśnić należy sprawę pożyczek zagranicznych zaciąganych przez Wolne Miasto⁵⁵. Konwencja Paryska zabraniała, ażeby Gdańsk zawierał umowy pożyczkowe bez uzyskania opinii⁵⁶ rządu polskiego. Ewentualny spór rozstrzygał Wysoki Komisarz (art. 7 Konwencji). Nie ulegała wszakże wątpliwości, że pożyczka zagraniczna zaciągana w formie umowy międzynarodowej wymagała dla swej ważności działania państwa polskiego, które jedynie mogło podpisywać układy dotyczące się Gdańska.

Jeśli chodzi o inne czynności składające się na sprawy zagraniczne danego podmiotu podkreślić należy, iż Wolne Miasto, aczkolwiek przystąpiło do Paktu Brianda-Kelloga, nie korzystało z prawa do prowadzenia wojny⁵⁷.

Gdańsk nie posiadał także międzynarodowej zdolności procesowej⁵⁸. Spór dotyczący się spraw gdańskich, jeśli byłby rozstrzygany przez międzynarodowy organ arbitrażowy albo sensu stricto sądowy, musiałby być w całości prowadzony przez państwo polskie⁵⁹.

⁵⁴ Rada Ligi obradowała nad legalnością umowy zawsze z inicjatywy Wysokiego Komisarza. Co do wpływu rejestracji umowy w Sekretariacie Ligi Narodów na prawo *veto*, zob. *Entscheidungen* 1922, s. 41. Projekt Konferencji Ambasadorów z 16 X 1920 r. (art. 6) przyznawał Komisarzowi prawo decyzji w razie rozbieżności zdań między Polską a Wolnym Miastem co do zawarcia umowy, *Amtliche Urkunden*, s. 102. Zob. rezolucję Rady Ligi z 21 VI 1921 r. w sprawie terminu przewidzianego do wykonania prawa *veto*, *Zbiór dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 33—34.

⁵⁵ Decyzja Wysokiego Komisarza z 22 VIII 1922 r.: *a foreign loan negotiated by a municipality or any other similar organization of the State comes within the terms of Article 7 of the Convention of 9th November, 1920*, *Entscheidungen* 1922, s. 23.

⁵⁶ Pierwszy polski projekt Konwencji przewidywał zgodę i pośrednictwo Polski przy zaciąganiu pożyczek (art. 55). Drugi projekt mówił tylko o zgodzie Polski (art. 9). Obydwa eliminowały jakiekolwiek kompetencje Wysokiego Komisarza, *Amtliche Urkunden*, s. 36 i 58. Por. uwagi delegacji gdańskiej, *ibidem*, s. 118—119.

⁵⁷ Por. przyp. 64, gdzie cytujemy art. 5 konstytucji Wolnego Miasta, który zabraniał, ażeby na obszarze W. Miasta budowano umocnienia, zajmowano się produkcją wojenną oraz tworzone bazy wojskowe lub morskie. Rada Ligi nie skorzystała nigdy z uprawnień przyznanych jej w tym przepisie. Pogląd, iż Wolnemu Miastu przysługiwało prawo prowadzenia wojny reprezentuje Helmut Hoffmann, *Die Kriegsneutralität der Freien Stadt Danzig* (b. d.), s. 24—26.

⁵⁸ W. Miasto nie korzystało także ze zdolności procesowej, jeśli chodzi o wydawanie opinii doradczych przez Trybunał haski, zob. analizę całego problemu u L. Ehrlicha, *Gdańsk. Zagadnienia prawno-publiczne*, 1926, s. 118—121.

⁵⁹ Co do odpowiedzialności międzynarodowej W. Miasta por. *Entscheidungen* 1921, s. 35 oraz *ibidem*, 1924, s. 64.

4. UPRAWNIENIA WOJSKOWE

Aczkolwiek Traktat Wersalski nie przyrząkał Polsce żadnych uprawnień wojskowych w Wolnym Mieście, na przestrzeni 1920 r., gdy układano Konwencję Paryską, Rzeczpospolita robiła wysiłki, aby uzyskać uprawnienie do założenia w Gdańsku bazy dla swych sił zbrojnych⁶⁰. Konferencja Ambasadorów zajęła odmienne stanowisko⁶¹ i odrzuciła wszystkie propozycje polskie dotyczące się spraw wojskowych⁶². Podobny pogląd reprezentowała Rada Ligi Narodów. Uznając, że Polska posiada szczególne kwalifikacje, ażeby zapewnić, w razie potrzeby, obronę Gdańska na lądzie i utrzymać w Gdańsku porządek wewnętrzny, Rada jednocześnie uniknęła jasnej odpowiedzi w przedmiocie obrony morskiej⁶³. Rada Ligi nie przyznała Polsce żadnych konkretnych przywilejów wojskowych, zatwierdzając zaś Konstytucję Wolnego Miasta zakazała, ażeby na jego obszarze tworzyć bazy wojskowe i morskie, budować umocnienia oraz zajmować się produkcją wojenną⁶⁴.

Wbrew powyższym przepisom, po 1933 r. odbywała się stopniowa remilitaryzacja W. Miasta przez partię hitlerowską. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych odnosiło się tolerancyjnie do tych poczynañ. W 1935 r. na terenie Gdańska znajdowały się w ukryciu dwie pancerniki⁶⁵. Landespolizei była formacją wojskową, która wzięła udział w działaniach wojennych rozpoczętych 1 IX 1939 r.⁶⁶. Od 1937 r. przygotowania wojenne w Gdańsku uległy znacznemu nasileniu. Transporty broni do Gdańska pomnożyły się wówczas bardzo poważnie⁶⁷. Obywatele gdańscy podlegali systematycznemu szkoleniu wojskowemu, przeprowadzanemu przede wszystkim w Prusach Wschodnich⁶⁸. Czerwony Krzyż organizował w W. Mieście kursy pielęgniarstwa i pierwszej pomocy. Odpowiednie przygotowania czyniono również w szpitalach gdańskich, przy czym zaopatrzenie sanitarne

⁶⁰ Zob. *Amtliche Urkunden*, s. 28—30 i 68—72.

⁶¹ Uchwała z 7 V 1920 r.

⁶² John Brown Mason, *The Danzig Dilemma*, 1946, s. 193.

⁶³ Zob. *Zbiór dokumentów urzędowych II*, 1921—1923, s. 35—36.

⁶⁴ Zob. art. 5 wprowadzony do konstytucji z inicjatywy Ligi Narodów na podstawie ustawy z 9 XII 1920 r., *Zbiór dokumentów urzędowych I*, 1918—1920, s. 133: *Die Freie Stadt darf nicht als Militär — oder Marinebasis dienen. Auf dem Gebiete der Freien Stadt dürfen keine Festungswerke errichtet werden. Die Herstellung von Munition und Kriegsmaterial auf dem Gebiete der Freien Stadt ist verboten, bevor nicht der Völkerbund seine Zustimmung erteilt hat.*

⁶⁵ *Proces Forstera*, zeznania świadka Moczyńskiego, s. 198.

⁶⁶ Ibidem, zeznania świadka Pilarczyka, s. 149. Landespolizei nie wykonywała w praktyce żadnych czynności policyjnych, s. 156.

⁶⁷ Ibidem, s. 149. Przyszedły one zarówno z Prus Wschodnich jak drogą morską, głównie za pośrednictwem stoczni Schichau, ibidem, zeznania świadka Króla, s. 486—487.

⁶⁸ Ibidem.

zakupywano nawet w Polsce (w Łodzi) ⁶⁹. W 1939 r. hitlerowcy utworzyli w Gdańsku SS Heimwehr ⁷⁰. W organizacji tej służyli nie tylko obywatele W. Miasta, ale także Rzeszy ⁷¹. Ekwipunek (również część umundurowania) otrzymywała ona z Niemiec ⁷².

Z uprawnień przysługujących Polsce w porcie gdańskim wynikała możliwość importowania za pośrednictwem Gdańska sprzętu wojskowego, w szczególności amunicji i materiałów wybuchowych. Od początku istnienia Wolnego Miasta Polska domagała się, ażeby przyznano jej odpowiednie miejsce dla przeładunku i magazynów wojskowych (składu amunicyjnego) oraz żądała prawa utrzymania tam oddziału swych sił zbrojnych.

Pierwsze zagadnienie — wybór obszaru przeładunkowego i na założenie magazynów — było przedmiotem sporu polsko-gdańskiego zapoczątkowanego już w 1921 r. ⁷³. Tymczasowy wybór Wysokiego Komisarza padł na wyspę Holm ⁷⁴ ale nie zadowolił żadnej ze stron. W dwa lata później (1924 r.) Rada Ligi Narodów na zalecenie Komitetu Rzeczników wskazała Westerplatte jako miejsce składów amunicyjnych. Początkowo Wolne Miasto i Polska zgłosiły zastrzeżenia co do tej uchwały; ostatecznie wyraziły na nią swą zgodę w osobnym układzie podpisanym w 1928 r. ⁷⁵ Westerplatte (ok. 0,3 km², położona między morzem a Kanałem Portowym, będącym przedłużeniem Martwej Wisły) była od 1925 r. aż do rozpoczęcia II wojny światowej miejscem przeładunkowym materiału wojennego przychodzącego albo wychodzącego z Polski przez Gdańsk. Westerplatte podzielono na trzy strefy. W każdej z nich odmiennie kształtowały się uprawnienia władz polskich i gdańskich. Szczególne ograniczenia dotyczące się tych ostatnich formułuje układ z 1928 r. ⁷⁶ w sprawach policyjnych i celnych. Basen amunicyjny na Westerplatte był także użytkowany dla celów handlowych; obie strony basenu mogły być jednak zamykane w celu dokonania przeładunku sprzętu wojskowego. Westerplatte posiadała magazyny portowe, schrony dla przechowywania amu-

⁶⁹ Ibidem, zeznania świadka Pilarczyka, s. 170—171.

⁷⁰ Według zeznań A. Forstera — głównie z inicjatywy i wskutek starań prezydenta Senatu Greisera. Forster określał SS Heimwehr jako część składową policji gdańskiej, zob. ibidem, s. 63—64.

⁷¹ Ibidem, zeznania świadka Pilarczyka, s. 149.

⁷² Ibidem, s. 152—153. Por. też zeznania świadka Budzyńskiego, s. 214, co do składu SS Heimwehr. Świadek Knauff wyraził przypuszczenie, iż Komisariat Generalny RP protestował przeciwko utworzeniu SS Heimwehr, ale dokładnych informacji na ten temat nie podał, ibidem, s. 500 i 504.

⁷³ Obrady w specjalnym Komitecie Rady Ligi Narodów, a następnie w Radzie Portu.

⁷⁴ *Entscheidungen* 1922, s. 4—14. Por. też decyzję z 20 XII 1922 r. ibidem, s. 54—55.

⁷⁵ *Zbiór dokumentów urzędowych* IV, 1927—1928, s. 122—124.

⁷⁶ Zob. § 6 układu.

nicji i materiałów wybuchowych oraz bocznicę kolejową z oddzielnym budynkiem stacyjnym⁷⁷. Formalnie Westerplatte podlegała zwierzchnictwu Rady Portu i Dróg Wodnych Gdańska, ale wyłączne prawo używania tego obszaru należało do Polski.

Drugie zagadnienie — prawo utrzymywania w Wolnym Mieście sił *z b r o j n e j* — było również sporne. Pierwsza decyzja, jaką wydał Wysoki Komisarz, tyczyła się właśnie legalności utrzymywania przez Polskę oddziału wartowniczego w Nowym Porcie, czuwającego nad wyładunkiem i załadunkiem materiałów wojennych. Gdańsk kwestionował prawo Polski do posiadania na jego obszarze takiego oddziału⁷⁸. Ostatecznie Rada Ligi zajęła stanowisko odpowiadające poglądom Polski. Zawarte z inicjatywy Rady Ligi porozumienie polsko-gdańskie z 1921 r. zabraniało jednak, ażeby członkowie oddziału nosili broń poza obrębem magazynów i ustaliło, że liczebność oddziału uzgadniana będzie przez rząd polski z Wysokim Komisarzem⁷⁹. W marcu 1933 r. Polska powiększyła swój oddział na Westerplatte. Do tej chwili liczył on 2 oficerów, 20 podoficerów i 66 szeregowców⁸⁰. Spowodowany tym faktem ostry spór polityczny Polska przegrała w Radzie Ligi i zmuszona została do przywrócenia dawnej liczebności oddziału⁸¹.

Stanowisko organów genewskich wobec potrzeb bezpieczeństwa Polski oraz stopniowa remilitaryzacja W. Miasta przez kierowane przez hitlerowców organa gdańskie zmusiły polskie władze wojskowe do podjęcia kroków, które miały przystosować Westerplatte do ewentualnej obrony. Rzeczą historyka jest analiza następującego osobliwego zjawiska: zapobiegawczym środkiem przedsięwziętym przez polskie władze wojskowe towarzyszy wcześniej rozpoczęte intensywne zbrojenie Gdańska przez Senat i NSDAP, a jednocześnie brak jest protestów ze strony polskiego ministra spraw zagranicznych.

Po 1933 r. na Westerplatte zbudowano 4 wartownie, wyposażone w piwnice o konstrukcji żelbetonowej. W każdej z nich znajdowały się 2—3 gniazda karabinów maszynowych. Wartownie miały reflektory i urządzenia telefoniczne. W 1936 r. postawiono na Westerplatte nowe koszary wraz z radiostacją, elektrownią, 3 karabinami maszynowymi i składem amunicyjnym. W 1939 r. przerzedzono las na Westerplatte, by utrudnić

⁷⁷ S. Knauff, *Wojna zaczęła się w Gdańsku*, 1946, s. 39.

⁷⁸ *Entscheidungen* 1921, s. 4—9.

⁷⁹ *Zbiór dokumentów urzędowych* II. 1921—1923, s. 39—40.

⁸⁰ Odpowiadając na wątpliwość Wysokiego Komisarza, Rada Ligi Narodów uznała, iż utrzymując na Westerplatte oddział w tej sile, Polska nie stwarza sytuacji sprzecznej z art. 5 Konstytucji Wolnego Miasta (zob. przyp. 64), Mason, op. cit., s. 209.

⁸¹ *Société des Nations, Journal Officiel* XIV, 1933, s. 622—630.

ewentualne działania zaczepne. Na przedpolach wartowni wystawiono dwie placówki, umocnione prowizorycznymi fortyfikacjami polowymi⁸².

Jednocześnie polskie władze wojskowe powiększyły garnizon polski na Westerplatte. W obronie Westerplatte (1—7 IX 1939 r.) wzięła udział jedna wzmocniona kompania — razem 182 ludzi. W dniu rozpoczęcia wojny uzbrojenie Westerplatte składało się z 18 ciężkich, 17 ręcznych i 6 lekkich karabinów maszynowych, 2 działek pancernych 37 mm, 4 moździerzy 81 mm oraz jednego działka polowego 75 mm⁸³.

Wzmocnienia polskiego potencjału obronnego na Westerplatte dokonano z pominięciem przepisów, które regulowały uprawnienia Rzeczypospolitej na tym obszarze. Trzeba jednak pamiętać, iż działanie polskie zostało wywołane wcześniejszą, nielegalną remilitaryzacją Gdańska ze strony władz W. Miasta kierowanych przez hitlerowców. Czynności podjęte przez Polskę (umocnienia, powiększenie garnizonu) miały charakter przygotowań do obrony na wypadek niemieckiej agresji. Stąd postępowania Polski nie można traktować jako naruszenia jej zobowiązań i przepisów demilitaryzacyjnych, dotyczących W. Miasta. Nielegalna akcja remilitaryzacyjna organów gdańskich pozbawiła je wszystkich dobrodziejstw, jakie płynęły również dla nich z norm zabraniających przygotowań wojennych na obszarze W. Miasta. Z drugiej strony bezsilność Ligi Narodów — gwaranta sytuacji prawnej Gdańska — zmusiła Polskę do tego, ażeby szukać innych sposobów, zapewniających jej bezpieczeństwo w Gdańsku.

Polska napotykała na duże trudności, jeśli chodzi o używanie portu gdańskiego przez jej okręty wojenne. Z chwilą odzyskania niepodległości Polska nie dysponowała żadnym portem, który nadawałby się jako miejsce postoju (szczególnie w okresie zimy), dokonywania napraw oraz brania żywności i paliwa przez flotę wojenną. Z inicjatywy Polski sprawą tą zajmowała się od 1921 r. Liga Narodów⁸⁴. W tym samym roku (8 X) Polska zawarła z Wolnym Miastem tymczasowe porozumienie⁸⁵. Gdańsk zgodził się tutaj nadal na to, żeby okręty wojenne polskie używały portu „do czasu rozstrzygnięcia przez Radę Ligi Narodów kwestii *port d'attache*“. Wypowiedzenie porozumienia przez Senat gdański w 1931 r. spowodowało, że Rada Ligi zwróciła się do Trybunału haskiego z prośbą o wydanie opinii doradczej⁸⁶. W opinii tej Trybunał miał udzielić odpowiedzi na

⁸² S. Knauff, *Wojna zaczęła się w Gdańsku*, 1946, s. 40. Por F. Dąbrowski, *Wspomnienia z obrony Westerplatte*, 1957, s. 70—72.

⁸³ Z. Flisowski, *Westerplatte*, 1959, s. XIV; patrz także J. Pertek, *Wielkie dni małej floty*, III wyd., 1958, s. 36 i przyp. 16 na s. 407; Dąbrowski, op. cit., s. 90, przyp. 20 na s. 134 i s. 139—143; A. Rzepniewski, *Obrona wybrzeża w 1939 roku*, Najnowsze Dzieje Polski, t. 1, 1957, s. 21.

⁸⁴ Zob. zwięźle streszczenie u Masona, op. cit., s. 214—217.

⁸⁵ *Zbiór dokumentów urzędowych II*, 1921—1923, s. 66.

⁸⁶ *Société des Nations, Journal Officiel XII*, 1931, s. 2253—2261 i 2429—2442.

pytanie czy Traktat Wersalski lub Konwencja Paryska nadały Polsce uprawnienia zapewniające jej okrętom dostęp i postój w porcie gdańskim, jeśli zaś tak — jaka jest treść odnośnych praw państwa polskiego. W opinii doradczej z 11 XII 1931 r. Trybunał zaprzeczył, jakoby wymienione umowy (a także decyzje Rady Ligi Narodów i Wysokiego Komisarza) przyznawały Polsce prawo stacjonowania okrętów wojennych w porcie gdańskim⁸⁷. Rada Ligi zaaprobowała opinię i sugerowała stronom umowę zgodną z opinią. Zgodnie z sugestią Rady podpisany został 13 VIII 1932 r. protokół polsko-gdański regulujący wjazd i pobyt w porcie Wolnego Miasta polskich okrętów wojennych. Protokół przyznał Polsce pewne przywileje, z których na podstawie prawa międzynarodowego nie korzystają okręty wojenne w obcych portach. Polska mogła odtąd wprowadzać do portu gdańskiego jednostki swej floty wojennej, musiała jedynie co roku z góry przesyłać Senatowi wykaz tych okrętów, które miały zawijać do portu; przed każdym wjazdem Komisarz Generalny Rzeczypospolitej podawał naczelnemu pilotowi portu ilość i nazwy okrętów oraz cel i czasokres ich pobytu⁸⁸.

5. KORZYSTANIE Z PORTU GDAŃSKIEGO

a) Powstanie i organizacja Rady Portu i Dróg Wodnych Gdańska. Czynnikiem niezależnym od Ligi Narodów oraz Polski i Wolnego Miasta⁸⁹ (rzecz jasna, gdy te dwa ostatnie czynniki weźmiemy z osobna), wyposażonym przez Konwencję Paryską (art. 19—28) w określone kompetencje w sprawach gdańskich, była Rada Portu i Dróg Wodnych Gdańska. Traktat Wersalski nie przewidywał, że organ taki powstanie. Zgodnie z Traktatem pierwszy polski projekt Konwencji nie zawiera o Radzie żadnej wzmianki⁹⁰, zarząd zaś portu i dróg wodnych proponuje oddać władzom Rzeczypospolitej⁹¹.

⁸⁷ *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série A/B no 43. L. Ehrlich, *Interpretacja traktatów*, 1957, s. 192—193, udowadnia, że w opinii tej Trybunał nieściśle cytował dokumenty i interpretował Konwencję Paryską w sposób sprzeczny z Traktatem Wersalskim.

⁸⁸ *Zbiór dokumentów urzędowych VIII*, 1932, s. 50—53.

⁸⁹ Brak podporządkowania Rady zarówno Polsce, jak Wolnemu Miastu stwierdził słusznie Wysoki Komisarz, *Entscheidungen* 1923, s. 9. Por. ibidem s. 36: *the Harbour Board has no distinct nationality but is a specific body set up for a definite purpose under the Treaty of Paris*. W rok później Wysoki Komisarz orzekł: *It does not fall to either Poland, Danzig or myself to assume the functions of the Harbour Board and fix its duties for it in advance of the Harbour Board's own decision*, *Entscheidungen* 1924, s. 42. Zob. układ polsko-gdański z 1 IX 1923 r., rozdz. I A. *Zbiór dokumentów urzędowych II*, 1921—1923, s. 248—254.

⁹⁰ *Amiliche Urkunden*, s. 20—37.

⁹¹ Rozdz. IV projektu: J. Firstenberg, *Port gdański ze stanowiska prawnego*, 1927, s. 57.

Koncepcja, ażeby powołać Radę do życia narodziła się w łonie Konferencji Ambasadorów i Rady Najwyższej. Według dostępnej dokumentacji była to inicjatywa Wielkiej Brytanii. Państwo to chciało maksymalnie osłabić stanowisko Polski w Gdańsku⁹². Uchwała Konferencji Ambasadorów z 7 V 1920 r. zalecała Polsce i Gdańskowi, ażeby utworzyły one radę administracyjną, złożoną także z przedstawicieli Ligi Narodów, której to radzie podlegałyby wszystkie drogi wodne i urządzenia portowe Wolnego Miasta⁹³. W dwa miesiące później osłabione przez wojnę z Rosją radziecką stanowisko Rzeczypospolitej w Europie odbiło się w sposób trwały i wysoce niekorzystny na uprawnieniach polskich wobec Wolnego Miasta. Podczas rozmów w Spa premier Wł. Grabski wyraził zgodę na decyzję Rady Najwyższej z 11 VII 1920 r., w myśl której specjalny polsko-gdański organ, działający pod przewodnictwem nominata Ligi, sprawowałby władztwo wobec portu i urządzeń komunikacyjnych⁹⁴. Późniejsze próby zmierzające do tego, ażeby uwolnić się od tego zobowiązania nie dały wyniku. Polska chciała osłabić jego ujemne dla nas skutki i proponowała, aby utworzyć polsko-gdańską radę przy kierownictwie portu. Rada ta miałaby prawo formułować swe opinie w sprawach dotyczących się eksploatacji i rozwoju portu. Czynnikiem decydującym byłyby jednak władze polskie⁹⁵. Ale podczas rozmów paryskich nad ułożeniem Konwencji Wielka Brytania zyskała sojusznika w swej polityce skierowanej przeciwko polskim interesom morskim. Sojusznikiem tym była delegacja Gdańska. Domagała się ona, ażeby zorganizować Komisję, w której Polska i Wolne Miasto miałyby po pięć głosów, przewodniczącym zaś byłby Wysoki Komisarz albo mianowany przez niego zastępca. Propozycje przedstawicieli Gdańska w czasie obrad paryskich szły w tym kierunku, by Komisji przyznać prawo wydawania decyzji i układania porozumień pomiędzy Polską a Wolnym Miastem we wszystkich koniecznych przypadkach. W szczególności do Komisji miało należeć władztwo i zarząd portem, kolejami i Wisłą w Gdańsku, podejmowanie decyzji w sprawie zakazów importowych oraz w sprawie obrotu gospodarczego w wolnej strefie⁹⁶.

Konferencja Ambasadorów postanowiła włączyć do Konwencji Paryskiej z pewnymi zmianami uchwały zapadłe w Spa, nie rozbudowała natomiast kompetencji projektowanego organu tak szeroko, jak tego żądali przedstawiciele Gdańska. Art. 19 Konwencji przewidywał, że ustanowi się

⁹² Por. B. Winiarski *Rzecz polskie ze stanowiska prawa międzynarodowego*, 1922, s. 170.

⁹³ Firstenberg, op. cit., s. 57.

⁹⁴ Winiarski, op. cit., s. 170.

⁹⁵ Art. 58 drugiego projektu polskiego (z 22 IX 1920 r.), *Amtliche Urkunden*, s. 78.

⁹⁶ Art. X projektu gdańskiego, ibidem, s. 53.

Radę Portu i Dróg Wodnych Gdańska, złożoną w równych częściach z polskich i gdańskich komisarzy. Liczba ich z każdej strony nie mogła przekraczać pięciu. Komisarze byli „przedstawicielami interesów gospodarczych obu krajów”⁹⁷. Konwencja regulowała szczegółowo sposób wyboru przewodniczącego (osoba, która nie miała obywatelstwa żadnej z dwóch stron). W razie braku zgody co do kandydata między rządem polskim a władzami gdańskimi przewodniczącego wyznaczała Rada Ligi spośród obywateli szwajcarskich. Jeśli w łonie Rady Portu przewodniczącemu nie udało się doprowadzić do porozumienia w danej sprawie pomiędzy stroną polską i gdańską, brał on udział w głosowaniu i w razie równości głosów (co występowało zawsze przy braku zgody) głos jego miał charakter rozstrzygający. Przewodniczący mógł także sam zgłaszać stronom wnioski merytoryczne⁹⁸.

Rada nie była podmiotem prawa międzynarodowego. Była osobą prawa wewnętrznego i korzystała ze zdolności procesowej przed sądami polskimi i gdańskimi. Jeśli Rada występowała w charakterze strony pozwanej sąd obowiązany był zawsze stosować przepisy gdańskie⁹⁹.

Rada korzystała z prawa używania własnej flagi¹⁰⁰. Od 1934 r. Rada dysponowała własną, bardzo małą siłą policyjną składającą się w połowie z Gdańszczan i Polaków¹⁰¹.

b) Kompetencje Rady Portu i Dróg Wodnych. Określał je art. 20 Konwencji Paryskiej: „Rada wykonywać będzie w granicach Wolnego Miasta władzę, zarząd i eksploatację portu, dróg wodnych i ogółu tych dróg żelaznych, które obsługują specjalnie port¹⁰², również jak i wszystkich majątków i zakładów służących do ich eksploatacji, z wyjątkiem wszakże majątków i zakładów służących do ogólnej eksploatacji kolei żelaznych”. Przepis ten przenosił na Radę Portu uprawnienie

⁹⁷ Ściśle rzecz biorąc, komisarze zasiadający w Radzie nie byli delegatami rządów. Z drugiej strony zawierane przez nich porozumienia wywierały pełen skutek w stosunkach polsko-gdańskich, por. trafne ujęcie tego zagadnienia przez Wysokiego Komisarza, *Entscheidungen* 1926/1927, s. 17.

⁹⁸ Nicolas de Weck, *La condition juridique du Conseil du port et des voies d'eau de Danzig*, 1933, s. 116.

⁹⁹ Por. odmienne stanowisko w kwestii stosowania prawa gdańskiego zajęte przez J. Makowskiego, *Prawno-państwowe położenie Wolnego Miasta Gdańska*, 1923, s. 31.

¹⁰⁰ Zob. decyzję z 13 XII 1923 r., *Entscheidungen* 1923, s. 36—37.

¹⁰¹ Przedtem sprawa policji Rady była przedmiotem ciągłych sporów między Polską a Wolnym Miastem, *Entscheidungen* 1923, s. 27—32; 1924, s. 95—97. Do 1933 r. część policji Wolnego Miasta podlegała Radzie, ale w 1933 r. Gdańsk wycofał się z tego ustępstwa. Od 1937 r. funkcjonowała w W. Mieście niemiecka Tajna Policja Państwowa (Gestapo), *Proces Forstera*, zeznania świadka Pilarczyka, s. 149.

¹⁰² Później uzgodniono, że sam zarząd tymi kolejami należeć będzie do dyrekcji polskiej.

nia, z których korzystać miała Polska na podstawie art. 104 pkt. 2—4 Traktatu Wersalskiego. Późniejsza wykładnia art. 20 doprowadziła do tego, że władztwu Rady poddano także całą Wisłę na obszarze Wolnego Miasta¹⁰³. Wykonując te ważne kompetencje Rada korzystała z prawa pobierania opłat, taks i dochodów (art. 23) oraz nabywania własności lub innych praw na nieruchomościach (art. 25). Władztwu i zarządowi Rady Portu podlegała także strefa wolna (wolny obszar celny), której ustanowienie nakazywał Traktat Wersalski (art. 104 pkt 1). Konwencja utrzymała strefę w jej istniejących granicach. Prawo ich zmiany, jak również wprowadzania modyfikacji w jej ustroju wewnętrznym, należało do Rady Portu (art. 18)¹⁰⁴. Wreszcie Rada obowiązana była poczynić (w porozumieniu z Polską) kroki potrzebne „do zabezpieczenia wolnego ruchu emigrantów i imigrantów z Polski lub do Polski“ (art. 24 ust. 1).

Powyższy krótki przegląd kompetencji Rady Portu i Dróg Wodnych prowadzi do wniosku, że stała się ona czynnikiem, przy którego udziale lub pośrednictwie Rzeczpospolita mogła korzystać z Wolnego Miasta, realizując przysługujące jej prawo dostępu do morza. Wykonując swe zadania Rada obowiązana była „godzić i popierać przy pomocy środków stojących do jej dyspozycji gospodarcze interesy obu stron w ramach zarządu i eksploatacji portu gdańskiego“¹⁰⁵. Skrępowania, jakie dla Polski wynikało z pośrednictwa Rady, nie usuwał art. 26 Konwencji nakładający na Radę obowiązek zapewnienia Polsce swobodnej używalności portu i obsługujących port środków komunikacyjnych oraz ich rozwijania i ulepszania, by zabezpieczyć polski import i eksport¹⁰⁶.

Wszystkie uchwały Rady Portu podlegały zaskarżeniu przed Wysokim Komisarzem w trybie przewidzianym w art. 39 Konwencji¹⁰⁷.

¹⁰³ Konwencja Paryska stanowiła w tym przedmiocie jedynie, że „Rada porozumie się z Rządem polskim w celu możliwie najściślejzego uzgodnienia administracji części Wisły, znajdującej się pod jej zarządem, z administracją Wisły polskiej“ art. 20 ust. 3. Por. Winiański, op. cit., s. 171—180.

¹⁰⁴ „Wolny obszar celny, mimo że znajdował się na terytorium W. M. Gdańska, był enklawą celną na polskim terytorium celnym“, R. Zaorski, *Wolne obszary portowe*, 1950, s. 81, przyp. 267.

¹⁰⁵ *Entscheidungen* 1923, s. 8.

¹⁰⁶ Podobnie w przypadku art. 28: „W każdym czasie i we wszystkich okolicznościach Polska będzie miała prawo importować i eksportować przez Gdańsk towary wszelkiego rodzaju, nie zakazane przez ustawy polskie“.

¹⁰⁷ W niektórych przypadkach możliwość zaskarżenia była potwierdzana *expressis verbis* już w samej Konwencji, np. w art. 18, gdzie przewiduje się zaskarżalność decyzji Rady dotyczących się granic i ustroju strefy wolnej. Warto dodać, iż projekty Konwencji z 16 i 19 X nadawały aktom Rady w sprawie strefy wolnej charakter bezwzględnie obowiązujący (art. 16). Z niewymienionych wyżej decyzji Wysokiego Komisarza w sprawach Rady Portu, zob. *Entscheidungen* 1922, s. 33—40, 49—51; 1923, s. 4—12, 24—26; 1926/27, s. 14—18.

Z punktu widzenia polskiego ocena utworzenia Rady Portu zawsze będzie negatywna. Rada powstała kosztem uprawnień Rzeczypospolitej i była czynnikiem ograniczającym naszą swobodę w wykorzystaniu gospodarczej i wojskowej strony dostępu do morza, jaki miała nam gwarantować instytucja Wolnego Miasta. Wątpliwości budzą także dodatnie poglądy na Radę jako narzędzie administracji międzynarodowej¹⁰⁸. Jeśli w pewnych okresach w pracy Rady obserwować było można brak zahamowań, które to zahamowania były z reguły wynikiem tego, że zaskarżano jej decyzje, to pamiętać trzeba, iż płynące stąd sprawne funkcjonowanie Rady nie było rezultatem właściwej struktury lub należyte prowadzonej działalności tego organu, lecz jedynie odbiciem układu stosunków polsko-gdańskich w konkretnej chwili. Rada nie była organem zbudowanym w ten sposób, żeby sama mogła usuwać leżące w jej kompetencjach kwestie sporne. Przeciwnie nawet — podczas długoletniego napięcia między Polską a Wolnym Miastem stawała się tylko płaszczyzną dodatkowych tarć.

c) Uprawnienia Polski w porcie. Rozwiązanie zagadnienia gdańskiego w sposób ujęty w Traktacie Wersalskim miało gwarantować Rzeczypospolitej dostęp do morza. Z tej przyczyny Traktat Wersalski w art. 104 pkt 2 przewidywał, iż konwencja polsko-gdańska „zapewni Polsce bez żadnych zastrzeżeń swobodne używanie i korzystanie z dróg wodnych, doków, basenów, nadbrzeży i innych budowli na terytorium Wolnego Miasta, koniecznych do wwozu i wywozu z Polski“. Jednocześnie Polsce miało przysługiwać prawo rozwijania i ulepszania tych urządzeń oraz „prawo wydzierżawiania lub nabywania w tym celu na odpowiednich warunkach koniecznych terenów i wszelkiej własności“ (pkt 4).

Konwencja Paryska zwięzła a jednocześnie dokładniej sformułowała te uprawnienia państwa polskiego. Rzeczpospolita korzystała ze swobodnej używalności portu i wszystkich środków komunikacyjnych, podlegających Radzie Portu i Dróg Wodnych w Gdańsku. Polsce przysługiwało prawo domagania się od Rady, ażeby ta ostatnia poczyniła kroki potrzebne do tego, żeby zabezpieczyć rozwój i ulepszać port i drogi komunikacyjne w celu zadośćuczynienia wymogom polskiego ruchu importowego i eksportowego (art. 26). Swobodą obrotu zajmował się dodatkowo art. 28, stanowiąc, iż „w każdym czasie i we wszystkich okolicznościach Polska będzie miała prawo importować i eksportować przez Gdańsk towary wszelkiego rodzaju, nie zakazane przez ustawy polskie“.

Gdańsk zobowiązał się traktować w swym porcie „okręty pod banderą polską tak samo, jak statki pod banderą Wolnego Miasta“ (art. 10)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Wygłasza je m. in. John Brown Mason, *The Danzig Dilemma*, 1946, s. 129.

¹⁰⁹ Projekt Konwencji z 16 X (sporządzony przez Konferencję Ambasadorów) nie formułował takiej normy.

Jednocześnie Polska uzyskała wgląd w rozwój gdańskiej floty handlowej, ponieważ Wolne Miasto musiało notyfikować „Rządowi Polskiemu każdą rejestrację statków pod banderą gdańską“ (art. 8 ust. 2) ¹¹⁰. Polskie władze w Wolnym Mieście mogły dokonywać rejestracji, sprawdzać sprawność morską statków polskich oraz werbować załogę (ust. 3) ¹¹¹. Wysoki Komisarz Ligi pilnował uważnie, by nie doszło nawet do najmniejszego rozszerzenia morskich uprawnień Polski w Gdańsku; decyzją z 12 XI 1927 r. zabronił, ażeby w Wolnym Mieście powstała polska Izba Morska ¹¹².

Szczególne uprawnienia przysługiwały Polsce w sprawach ruchu emigracyjno-immigracyjnego. Przedsiębiorstwa zajmujące się tym ruchem mogły funkcjonować w Wolnym Mieście tylko za zezwoleniem RP. Na Radzie Portu ciążył obowiązek zabezpieczenia swobodnego przejazdu przez Gdańsk emigrantów i imigrantów z Polski lub do Polski (art. 24) ¹¹³.

Fakt, że Polska zaczęła budować własny port w Gdyni wywołał ostry spór. Wolne Miasto twierdziło, iż na Polsce ciąży obowiązek korzystania z portu gdańskiego. Decyzje organów Ligi znowu były sprzeczne z polskimi interesami ¹¹⁴. Decyzje te sprawiały, że powstała sytuacja paradoksalna: Polska musiała posługiwać się portem gdańskim, a więc tym portem, w którym stale stwarzano jej ogromne trudności. Konflikt został ostatecznie załatwiony na podstawie układu podpisanego 5 VIII 1933 r. przez przedstawicieli Polski i Wolnego Miasta ¹¹⁵. Polska zobowiązała się w tym układzie w pełni wykorzystywać port gdański, jeśli chodzi o jej obroty morskie. Układ z 1933 r. był ważnym i konkretnym ustępstwem gospodarczym, którym Polska płaciła za pozorną poprawę położenia ludności polskiej na obszarze Wolnego Miasta.

6. KOMUNIKACJA

Wolne Miasto stale podejmowało systematyczne wysiłki, ażeby zmniejszyć polskie uprawnienia w sprawach komunikacyjnych (żegluga na Wiśle, koleje oraz poczta, telegraf i telefon).

¹¹⁰ W obu projektach Konferencji Ambasadorów brak obowiązku notyfikacji. Uzupełnienia gdańskie do projektu z 16 X nie zostały przyjęte, zob. *Amtliche Urkunden*, s. 119.

¹¹¹ Projekt z 19 X — w miejsce tego przepisu — przyznawał w porcie gdańskim statkom polskim płynącym pod polską banderą i zarejestrowanym w Polsce takie same prawa, jak statkom płynącym pod banderą gdańską.

¹¹² *Entscheidungen* 1926/27, s. 52—54. Z innych decyzji Wysokiego Komisarza w sprawach portowych, zob. ibidem 1924, s. 15—18, s. 39—42; 1926/27, s. 4—7, 50—51.

¹¹³ Zob. zastrzeżenia delegacji gdańskiej podczas rozmów paryskich, *Amtliche Urkunden*, s. 123. W projekcie z 16 X (w art. 22) brak ust. 2 późniejszego art. 24.

¹¹⁴ Zob. A. Siebeneichen i H. Strasburger, *Spór o Gdynię*. Pamiętnik Instytutu Bałtyckiego, Seria: Dominium Maris, z. 3, 1930.

¹¹⁵ Tekst w *Zbiorze dokumentów urzędowych* IX, 1933, s. 22 i 24—27.

a) Wisła. Zapowiedź Traktatu Wersalskiego, iż przyszła konwencja polsko-gdańska „zapewni Polsce władztwo i zarząd... Wisły... w granicach Wolnego Miasta“ (art. 104 pkt 3) nie została przez zachodnie mocarstwa wykonana. Przepisy Konwencji Paryskiej zajmujące się kompetencjami Rady Portu i Dróg Wodnych Gdańska oddają tej ostatniej „władzę, zarząd i eksploatację“ dróg wodnych, które obsługują specjalnie port. Rada obowiązana była porozumieć się z rządem polskim „w celu możliwie najściślejszego uzgodnienia administracji części Wisły, znajdującej się pod jej zarządem, z administracją Wisły polskiej“ (art. 20). Te postanowienia nie tylko rozwijały szkodliwe ustępstwa poczynione przez premiera Władysława Grabskiego podczas rozmów w Spa w lipcu 1920 r., ale były także wynikiem prób, podjętych później przez delegację polską w Paryżu i zmierzających do tego, aby chociaż częściowo zmienić uchwały lipcowe. Skoro art. 20 mówił o „Wisłe polskiej“¹¹⁶, tym samym zakładał, iż znajdować się będzie na obszarze Wolnego Miasta taka część Wisły, która nie zostanie poddana władztwu Rady Portu. Zwierzchności tego organu mogły podlegać — w świetle Konwencji — pozostałe drogi wodne (Młotawa, Nogat), z sieci rzecznej Wisły tylko Leniwna (tzw. Martwa Wisła, razem z portem rzeczny). Natomiast drugie ujście Wisły do morza powinno było być właśnie ową „Wisłą polską“¹¹⁷.

Brytyjski punkt widzenia, sprzeczny z interesami polskimi, nie znalazł pełnego wyrazu w Konwencji Paryskiej, zwyciężył jednak później. W 1921 r. Rada Portu zdecydowała, iż cała Wisła na obszarze Wolnego Miasta podlega jej władztwu. Uchwałę Rady — wbrew odwołaniu polskiemu — zatwierdził Wysoki Komisarz, Brytyjczyk R. Haking, a następnie Rada Ligi¹¹⁸.

Należy podkreślić, iż Wisła także po I wojnie światowej była narodową rzeką Polski, nie zaś rzeką międzynarodową¹¹⁹. Dla odbudowywanego państwa była ona najważniejszą żeglowną drogą wodną. Długość Wisły wynosiła 1 059 km, z czego tylko 26 km znajdowało się na terenie gdańskim. Mimo tych okoliczności polityka brytyjska sprawiła, że Polska w okresie międzywojennym nie kontrolowała ujścia Wisły. Fakt ten wyraźnie pokazuje możliwości, jakie dla niekorzystnej dla Polski polityki mocarstw stwarzała instytucja Wolnego Miasta.

b) Kolej. Zgodnie z Traktatem Wersalskim Konwencja Paryska

¹¹⁶ Co do rozbieżności między tekstem francuskim i angielskim, zob. B. Winiarski, *Rzeki polskie ze stanowiska prawa międzynarodowego*, 1922, s. 174.

¹¹⁷ Ibidem, s. 172; *Entscheidungen* 1921, s. 24.

¹¹⁸ *Entscheidungen* 1921, s. 28. Rada Ligi zatwierdziła tę decyzję 1 IX 1922 r. Co do własności dawnego zarządu Wisły, zob. ibidem 1924, s. 76—82 (decyzja zastąpiona później przez uchwałę Rady Ligi z 13 III 1925 r.).

¹¹⁹ Winiarski, op. cit., s. 164.

miała zapewnić Polsce „władztwo i zarząd”¹²⁰ ... całej sieci kolejowej w granicach Wolnego Miasta, z wyjątkiem tramwajów i innych kolei, służących głównie potrzebom Wolnego Miasta“ (art. 104 pkt 3). Utworzenie Rady Portu i Dróg Wodnych Gdańska nie pozwoliło zrealizować tego przepisu. Wbrew Traktatowi Wersalskiemu drogi żelazne obsługujące specjalnie port podlegały Radzie. Wysoki Komisarz uznał, iż kolejami służącymi głównie potrzebom Wolnego Miasta są tylko koleje wąskotorowe¹²¹; razem z tramwajami nie znajdowały się one pod władzą polską. Tak więc tylko te koleje szerokotorowe w Gdańsku, które nie należały do Rady Portu, przyznane zostały państwu polskiemu (art. 21 Konwencji Paryskiej)¹²². Natomiast samemu zarządowi polskiemu podlegały na podstawie decyzji Wysokiego Komisarza (wbrew życzeniom Senatu) również koleje Rady Portu.

Wprowadzenie w życie przepisów Konwencji Paryskiej w sprawach kolejowych było przedmiotem wielu sporów przedkładanych Wysokiemu Komisarzowi¹²³. Zatarg dookoła kompetencji sądów gdańskich w sprawach kolei polskich znalazł się w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej, który w opinii doradczej z 3 III 1928 r. zajął stanowisko odpowiadające interesom Wolnego Miasta¹²⁴.

Polska nie korzystała z pełnej swobody postępowania nawet w stosunku do tych dróg żelaznych, które do niej wyłącznie należały.

Polskie koleje w Gdańsku musiały być odrębną jednostką administracyjną, mianowicie Polska nie mogła nimi zarządzać łącznie z jakimikol-

¹²⁰ Tekst francuski: *Le contrôle et l'administration*, tekst angielski *the control and administration*. W Dzienniku Ustaw przełożono te terminy nieściśle jako „nadzór i zarząd”. Angielskie słowo *control* oznacza „własność”, „władztwo”, por. B. Winiański, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, 1938, s. 177, przyp. 1.

¹²¹ *Entscheidungen* 1921, s. 15.

¹²² Por. art. 104 pkt. 4 Traktatu Wersalskiego. Art. 25 ust. 2 Konwencji Paryskiej: „Własność wszystkich majątków, które należały do dawnego Cesarstwa Niemieckiego lub jakiegokolwiek Państwa niemieckiego i są związane z zarządem i eksploatacją dróg żelaznych, o których mowa w art. 21, będzie przelana na Polskę”; ust. 4: „Wolne Miasto zobowiązuje się nie odmawiać wywłaszczenia dla Polski na sprawiedliwych warunkach terenów i innych posiadłości potrzebnych do eksploatacji urzędów, o których mowa w art. 21”. W porównaniu z dwoma projektami Konwencji, ułożonymi przez Konferencję Ambasadorów, szczególnie w porównaniu z projektem z 16 X 1920 r. — art. 25 uległ rozbudowie. Na jego podstawie Polska otrzymała m. in. budynek dyrekcji kolejowej w Gdańsku. Warsztaty kolejowe w Wolnym Mieście należały do przedsiębiorstwa o kapitale polskim, gdańskim i obcym. Co do ruchu tranzytowego z Polski do Wolnego Miasta przez Niemcy, zob. art. 98 Traktatu Wersalskiego.

¹²³ *Entscheidungen* 1921, s. 13—18, s. 29—39 (zasadnicze decyzje); 1922, s. 52—53, s. 60—64; 1926/27, s. 33—41.

¹²⁴ *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série B, nr 15.

wiek drogami żelaznymi położonymi już na obszarze Rzeczypospolitej. Spór w tej sprawie toczył się od 1922 do 1932 r. Ostatecznie Polska usunęła z W. Miasta swą Dyрекcję Kolejową (1 IX 1933 r.) i stworzyła odrębną administrację w postaci tzw. biura gdańskiego PKP ¹²⁵.

Dyrekcja kolei polskich miała prawo wydawać zarządzenia o charakterze ogólnym, z drugiej jednak strony winna była przestrzegać w Wolnym Mieście ustawodawstwa gdańskiego. Polskie koleje w Gdańsku podlegały sądownictwu Wolnego Miasta. Senat W. Miasta przegrał spór z Polską dotyczący się ograniczenia swobody Polskiego Zarządu Kolejowego w zakresie dysponowania gdańskim personelem kolejowym (tzw. przejętym) ¹²⁶. Senat przegrał także spór, w którym domagał się, ażeby wobec kolei polskich stosować gdańską ustawę z 1928 r. o radach załogowych (decyzja Wysokiego Komisarza z 6 I 1934 r.) ¹²⁷.

Przy Polskim Zarządzie Kolejowym znajdował się delegat W. Miasta. Miał on informować polskie koleje o potrzebach Gdańska. W praktyce delegat ten odgrywał rolę łącznika między W. Miastem a niemieckimi kolejami. Był on często inspiratorem polsko-gdańskich sporów kolejowych, badanych następnie przez Wysokiego Komisarza. Wreszcie delegat gdański prowadził m. in. kartotekę kolejarzy polskich, którzy później, 1 IX 1939 r., wydani zostali w ręce Tajnej Policji Państwowej (Gestapo) ¹²⁸.

Podobnie jak we wszystkich pozostałych działach stosunków polsko-gdańskich — również w sprawach kolejowych układy ministra Becka z hitlerowskim Senatem nie dały pożądanego odprężenia. Można postawić tezę, iż od 1933 r. walka z kolejami polskimi prowadzona była nawet z większą niż dotąd precyzją. Posuwała się ona w dwóch kierunkach ¹²⁹. Z jednej strony nadal utrudniano Polsce administrację i eksploatację kolei. Z drugiej — przystąpiono do systematycznego eliminowania z terenu W. Miasta tych funkcjonariuszy kolejowych, którzy z korzyścią dla polskich interesów wykazywali aktywność polityczną ¹³⁰.

Jeśli chodzi o pierwszy kierunek — zjawiskiem typowym dla okresu od 1933 r. były procesy urzędników gdańskich, którzy występowali wobec Polskiego Zarządu Kolejowego z rozmaitymi roszczeniami cywilno-prawnymi. Procesy te służyły jednemu zasadniczemu celowi, mianowicie miały

¹²⁵ *Proces Forstera*, ekspertyza biegłego Fr. Marszałka, s. 1273.

¹²⁶ Decyzja Wysokiego Komisarza z 15 I 1932 r., *Zbiór dokumentów urzędowych* VIII, 1932, s. 8—14; zob. też *Proces Forstera*, ekspertyza biegłego Fr. Marszałka, s. 1274—1275.

¹²⁷ *Zbiór dokumentów urzędowych* X, 1934, t. II, s. 9—34; zob. też ekspertyzę biegłego Fr. Marszałka, op. cit.

¹²⁸ Ekspertyza biegłego Fr. Marszałka, op. cit, s. 1276.

¹²⁹ Ibidem, s. 1278.

¹³⁰ Ibidem.

dowodzić rzekomych szykan, jakich władze polskie dopuszczają się wobec kolejarzy gdańskich narodowości niemieckiej. Dodać trzeba, iż wszyscy ci urzędnicy kolejowi utrzymywali ścisły kontakt z zarządkiem kolei Rzeszy, dokąd udawali się, by składać egzaminy służbowe i skąd otrzymywali dekrety nominacyjne na wyższe stanowiska ¹³¹.

Walka z polsnością na terenie kolei po 1933 r. miała na celu usunąć z Gdańska tych Polaków, których działalność polityczna była niepożądana z uwagi na dążenie władz W. Miasta do powrotu Gdańska w granice Niemiec. Organa gdańskie nie cofały się tutaj przed aresztowaniami, dokonywanymi wyłącznie w tym celu, ażeby na daną osobę wywrzeć nacisk, utrudnić jej warunki życiowe do tego stopnia, aż pozbawi się ją możliwości dalszej działalności w W. Mieście ¹³².

Dodać trzeba, iż spory narodowościowe znalazły wcześniej swój refleks w zagadnieniach kolejowych. Decyzja Wysokiego Komisarza z 5 IX 1921 r. uznała język niemiecki jako język, którym przede wszystkim posługiwać się winny polskie władze kolejowe. Sprawę tę uregulował później osobny układ z 1929 r. ¹³³. Również obywatele gdańscy uzyskali pierwszeństwo, jeśli chodzi o zatrudnienie w kolejach polskich (w chwili rozpoczęcia wojny na ogólną ilość 4028 funkcjonariuszy zatrudnionych przez Polski Zarząd Kolejowy, 2049 było narodowości niemieckiej) ¹³⁴.

c) Poczta, telegraf, telefon. Państwa zawierające Traktat Wersalski zgodziły się, iż przyszła Konwencja polsko-gdańska „zapewni Polsce... władztwo i zarząd ¹³⁵ komunikacji pocztowych, telegraficznych i telefonicznych między Polską a portem gdańskim“ (art. 104 pkt 3). Podobnie jak w stosunku do sieci kolejowej, Polsce miało przysługiwać prawo „rozwijania i ulepszania“ tych środków komunikacyjnych oraz „prawo wydzierżawiania lub nabywania w tym celu na odpowiednich warunkach koniecznych terenów i wszelkiej własności“ ¹³⁶. Podczas narad paryskich nad ułożeniem Konwencji delegacja polska dążyła do tego, ażeby przyjęto takie przepisy, które wyposażyłyby Rzeczpospolitą w swobodę organizowania własnej służby pocztowej, telegraficznej i telefonicznej, działają-

¹³¹ Ibidem, s. 1278—1279. Por. także zeznania świadka Wojtowicza, s. 385 i 392—393.

¹³² Biegly Fr. Marszałek przytoczył na procesie Forstera liczbę 35 aresztowań terrorystycznych, jakie nastąpiły przed 1 X 1939 r.

¹³³ *Zbiór dokumentów urzędowych* II, 1921—1923, s. 56—59 oraz V, 1929, s. 16—21. Pewne szczegóły dotyczące się sprawy języka polskiego na kolejach gdańskich podał biegly Fr. Marszałek, *Proces Forstera*, s. 1273—1274.

¹³⁴ Ibidem, s. 1283 i 1285.

¹³⁵ Zob. przyp. 120.

¹³⁶ Art. 30 Konwencji Paryskiej nakładał na Wolne Miasto obowiązki pozwalające Polsce realizować jej uprawnienia pocztowe.

cej niezależnie i obok poczty Wolnego Miasta¹³⁷. Również i na tym od-cinku Konferencja Ambasadorów nie liczyła się z interesami polskimi. Jej projekty bliskie były propozycjom delegacji gdańskiej i niemal bez zmian weszły do ostatecznego tekstu¹³⁸. Art. 29 Konwencji Paryskiej sta-nowił, iż „Polsce przysługiwać będzie prawo założenia w porcie gdańskim służby pocztowej, telegraficznej i telefonicznej połączonej bezpośrednio z Polską. W zakres działania tej służby wchodzić będą komunikacje pocztowe i telegraficzne przez port gdański między Polską a krajami zagranicznymi, również jak i komunikacja między Polską a portem gdańskim“. Według art. 31 całość pozostałej komunikacji pocztowej, telegraficznej i telefonicznej podlegała Wolnemu Miastu. Polska miała w Gdańsku tylko jeden wykonujący wszystkie czynności urząd pocztowy; fakt ten był rezultatem wykładni art. 29 i 30, sformułowanej w jednej z decyzji Wysokiego Komisarza¹³⁹.

Na lata 1922—1930 przypada szereg sporów dotyczących się polskiej poczty w Gdańsku¹⁴⁰. Miasto podejmowało w tym czasie systematyczne wysiłki, ażeby ograniczyć polskie uprawnienia w dziedzinie komunikacji pocztowej, telegraficznej i telefonicznej. Konfliktem, który najlepiej ukazuje trudności, na jakie Polska w tych sprawach napotykała w Gdańsku, była tzw. sprawa skrzynek pocztowych. Z początkiem 1925 r. władze polskie umieściły w Gdańsku dziesięć skrzynek pocztowych, przeznaczonych dla korespondencji adresowanej do Polski. Skrzynki pomalowane były na kolor czerwony i opatrzone godłem państwowym. Napisy były polskie, w języku niemieckim sporządzono jedynie wskazówkę, iż skrzynki służą do korespondencji kierowanej do Polski. Jednocześnie władze polskie zapowiedziały, iż posługiwać się będą własnymi listonoszami na obszarze portu. Natychmiast po umieszczeniu skrzynek na ulicach miasta zostały one przemalowane przez gdańskich sprawców na kolory niemieckie — czerwony, biały i czarny (w nocy z 5 na 6 I 1925 r.). Na tle tego incydentu (w którym nie zabrakło czynnego uczestnictwa funkcjonariuszy podległych Senatowi i biernego udziału policji gdańskiej)¹⁴¹ wynikł ostry spór, dotyczący się całości uprawnień polskiej służby pocztowej w Wolnym Mie-

¹³⁷ Zob. art. 47—55 drugiego projektu polskiego. Projekt styczniowy szedł znacznie dalej, ponieważ nie przewidywał w ogóle odrębnej poczty gdańskiej (art. 46). *Ämtliche Urkunden*, s. 32, 74—78.

¹³⁸ Projekt z 16 X w art. 26 używa terminu *un bureau de poste, télégraphe et téléphone*, co później zastąpiono słowem *un service*, ibidem, s. 110.

¹³⁹ *Entscheidungen* 1925, s. 18.

¹⁴⁰ Zob. decyzje z 25 V i 23 XII 1922 r., *Entscheidungen* 1922 s. 15—21 i 56—59, z 23 II 1924 r., ibidem 1924, s. 19—22 oraz z 2 II 1925 r., ibidem 1925, s. 4—19 (ta ostatnia odrzucona w całości przez Radę Ligi).

¹⁴¹ *Proces Forstera*, ekspertyza biegłego T. Bierowskiego, s. 1247—1259, daje obszerną relację o tym sporze.

ście. W pierwszej instancji rozstrzygnięty on został przez Wysokiego Komisarza na niekorzyść Polski. W konkretnej kwestii skrzynek pocztowych decyzja z 2 II 1925 r. odmówiła Polsce prawa ich zakładania poza obrębem budynku względnie budynków będących polskim urzędem pocztowym, jak również prawa gromadzenia i rozprowadzania korespondencji za pośrednictwem listonoszy¹⁴². Polska apelowała do Rady Ligi Narodów, która z kolei postanowiła zwrócić się do Trybunału haskiego z prośbą o opinię doradczą. Trybunał (w opinii z 16 V 1925 r.)¹⁴³ nie zgodził się z poglądem gdańskim, jakoby sporne sprawy pocztowe, aktualne wówczas w stosunkach z Polską, były już rzeczą osądzoną. W meritum zatargu Trybunał zajął stanowisko zgodne ze zdaniem Polski. Uznał, że Rzeczpospolita ma prawo umieszczać w porcie gdańskim swe skrzynki pocztowe, może zbierać i dostarczać korespondencję poza pomieszczeniami urzędu pocztowego, nie musi ograniczać się do spełniania jedynie tych czynności, które dadzą się wykonywać w obrębie wymienionych pomieszczeń, wreszcie Trybunał podkreślił, iż polska poczta w Gdańsku powinna być dostępna dla publiczności, nie tylko zaś dla władz i urzędników Rzeczypospolitej. Rada Ligi Narodów przyjęła konkluzje Trybunału, co zmusiło Wolne Miasto do ustępstw, ale bynajmniej nie zakończyło wszystkich spornych spraw pocztowych. Po wydaniu opinii przez Trybunał specjalny organ składający się z rzeczoznawców określił granice portu dla celów polskiej służby pocztowej. Według podjętej na tej podstawie uchwały Rady Ligi — przez „port gdański“ rozumieć należało także tę część miasta, gdzie znajdowały się w odpowiedniej liczbie przedsiębiorstwa handlowe związane z właściwym portem¹⁴⁴. W. Miasto nie chciało jednak zgodzić się z taką wykładnią. W praktyce ustalili się zwyczaj, iż przesyłki z napisem „Gdańsk“ doręczała poczta polska, natomiast przesyłki z napisem „Danzig“ — poczta gdańska. Tak więc poczta polska obsługiwała teren, którego granice wykraczały poza obszar pocztowy w wyżej ustalonym znaczeniu. Mimo wytworzonej w ten sposób sytuacji faktycznej, W. Miasto nie chciało jej sformalizować i po 1930 r. obie strony zakończyły rokowania, nie zawierające porozumienia¹⁴⁵.

W latach poprzedzających konflikt zbrojny (od 1936 r., szczególnie zaś w roku 1938 i 1939) normalna działalność poczty polskiej była utrudniana

¹⁴² *Entscheidungen* 1925, s. 18—19. Por. trafną wykładnię terminu „ruch“ (pocztowy) w art. 150 Umowy Warszawskiej z 1921 r., ekspertyza T. Bierowskiego, op. cit., s. 1246.

¹⁴³ *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, série B, no 11.

¹⁴⁴ Ekspertyza T. Bierowskiego, op. cit., omawia okoliczności towarzyszące zakończeniu sporu o skrzynki pocztowe; por. John Brown Mason, *The Danzig Dilemma*, 1946, s. 167.

¹⁴⁵ Ekspertyza T. Bierowskiego, op. cit.

wskutek systematycznego szykanowania i napadów na funkcjonariuszy pocztowych ¹⁴⁶.

7. INKORPORACJA CELNA I UPRAWNIENIA GOSPODARCZE

Konwencja Paryska zrealizowała w art. od 13 do 17¹⁴⁷ zapowiedź Traktatu Wersalskiego, iż Gdańsk wejdzie „do obszaru objętego polską granicą celną“ (art. 104 pkt 1). Według jej art. 13 „Polska i Wolne Miasto stanowią jeden obszar celny poddany prawodawstwu i taryfie celnej polskiej“. Inkorporacja W. Miasta w ramy polskiego terytorium celnego (1 I 1922 r.) była osobnym źródłem szeregu ostrych sporów pojawiających się stale — z niedużymi przerwami — do 1939 r.

Inkorporacja celna dawała Polsce nie tylko wgląd, ale częściową kontrolę ¹⁴⁷ nad życiem gospodarczym Wolnego Miasta. Gdańsk nie wytrzymywał konkurencji polskich produktów rolnych, których ceny były niższe niż na terenie W. Miasta. Z drugiej strony, reagując na trudności przysparzane naszej gospodarce przez rozmaite zarządzenia organów gdańskich, Polska potrafiła poważnie ograniczyć przywóz gdańskich wyrobów na swój obszar. Przez długi czas Polska pozostawała w „wojnie celnej“ z Niemcami, zatem z państwem, z którym Wolne Miasto chciało utrzymywać bliskie i intensywne stosunki handlowe. W latach trzydziestych podniesiono w Polsce wydatnie taryfy celne i systematycznie zwiększano kontrolę państwa nad wywozem i przywozem. Tego rodzaju kroki musiały się odbić na interesach centrum handlowego, które egzystowało w oparciu o obroty międzynarodowe ¹⁴⁸. Powyższe sprzeczności pogłębiał fakt, słusznie podkreślany przez jednego z autorów ¹⁴⁹, iż Wolne Miasto i Polska miały odrębne systemy walutowe ¹⁵⁰.

Gdańsk stale podejmował wysiłki, by ograniczyć płynący z inkorporacji celnej wpływ Polski na jego życie gospodarcze ¹⁵¹. Starania te, czy-

¹⁴⁶ Ibidem, s. 1259—1261. Por. zeznania świadka Knauffa, ibidem, s. 499.

¹⁴⁷ John Brown Mason, *The Danzig Dilemma*, 1946, s. 173.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 189—191.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 191.

¹⁵⁰ Art. 36 Konwencji Paryskiej: „Polska i Wolne Miasto Gdańsk zobowiązują się wzajemnie rozpocząć rokowania, skoro tylko okoliczności na to pozwolą, na żądanie jednej lub drugiej strony w celu unifikacji swych systemów monetarnych. Termin roczny będzie przewidziany, zanim unifikacja już zadecydowana wejdzie w życie“. Próba Polski, ażeby wprowadzić złoty na miejsce guldena, podjęta w 1935 r., nie dała wyniku, Georg Crusen, *Der neue Kurs in der Freien Stadt Danzig*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1936, s. 74 (cyt. Mason, op. cit., s. 187).

¹⁵¹ Podczas rozmów paryskich delegacja gdańska dążyła do znacznego zmniejszenia kompetencji Polski w sprawach celnych. Zob. gdański projekt konwencji, art. II § 2 i 3 oraz *Bemerkungen der Danziger Delegation zum Vertragsentwurf der Botschafterkonferenz, Amtliche Urkunden*, s. 119—122.

nione wbrew obowiązującym przepisom międzynarodowym, musiały doprowadzić do sporów z państwem polskim. Rzeczpospolita bowiem miała powody przede wszystkim polityczne, ażeby utrzymać także stosunki celne w ramach nakreślonych przez Konwencję Paryską. Nie uzyskawszy suwerenności nad Gdańskiem Polska pragnęła zachować zależność Wolnego Miasta od niej samej na tych wszystkich odcinkach, na których rolę dominującą Polski uznano w umowach międzynarodowych.

Należy pamiętać, iż podłoże polsko-gdańskich tarć gospodarczych było polityczne. Organy i partie polityczne W. Miasta pragnęły powrotu do Rzeszy i nie chciały wiązać Gdańska z naturalnym zapleczem polskim. Wśród przedstawicieli gdańskiego życia gospodarczego mieliśmy zarówno przeciwników, jak zwolenników współpracy z Polską. Ci ostatni widzieli bowiem doskonale, iż mimo przejściowych trudności związek gospodarczy z Polską wychodził Gdańskowi na korzyść. Ten stan ilustrują najlepiej liczby naświetlające rozwój ekonomiczny W. Miasta, w szczególności portu do 1933 r.¹⁵² Gdy władzę w Gdańsku objęła partia hitlerowska ścieranie się tych dwu tendencji zostało zdecydowanie przechylone na rzecz gospodarczego odcięcia się od Polski.

Skoro W. Miasto należało do polskiego obszaru celnego, musiało ono uznać ważną zasadę, będącą rozwinięciem wspomnianego wyżej art. 13 Konwencji Paryskiej, iż „polskie ustawodawstwo celne i polskie taryfy celne są wyrazem potrzeb tego kraju i jego polityki gospodarczej, o której stanowić może tylko Polska. Potrzeby ekonomiczne Gdańska, w sprawach celnych, stanowią jeden z czynników polskiej polityki gospodarczej”¹⁵³. Wszakże jedność celna nie objęła reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą¹⁵⁴. Art. 213 Umowy Warszawskiej z pewnymi tylko ograniczeniami¹⁵⁵ gwarantował Gdańskowi swobodny eksport „wytworów własnego przemysłu, własnego rolnictwa i własnego rzemiosła... nawet mimo wydania ogólnych zakazów wywozu”. Brak unifikacji monetarnej oraz akcyzowo-monopolowej utrzymywał wewnętrzną granicę gospodarczą między Polską a W. Miastem¹⁵⁶.

¹⁵² Por. ekspertyzę prof. Jastrzębowskiego, *Proces Forstera*, s. 1169—1181. Sam Forster w czasie przewodu sądowego zaprzeczył, jakoby przed 1933 r. Gdańsk kwitł pod względem gospodarczym. Przytoczył on liczbę 40 000 bezrobotnych, która uległa zlikwidowaniu na podstawie zarządzeń z roku 1935 i 1936, ibidem, s. 1202.

¹⁵³ Porozumienie z 1 IX 1923 r., *Zbiór dokumentów urzędowych II*, 1921—1923, s. 250. Por. też decyzję z 6 XI 1924 r. w sprawie cel wywozowych, *Entscheidungen* 1924, s. 43—57.

¹⁵⁴ Por. tezy prof. A. Siebeneichena przedstawione w 1954 r. podczas prac przygotowawczych do Sesji Pomorskiej Polskiej Akademii Nauk.

¹⁵⁵ Ograniczenia dotyczyły się produktów rolnych sprowadzanych przez Wolne Miasto z Polski, art. 220—223.

¹⁵⁶ Tezy prof. A. Siebeneichena, op. cit.

Sam mechanizm polsko-gdańskich stosunków celnych sprzyjał powstawaniu sporów. W Wolnym Mieście działały gdańskie władze celne. Krajowy Urząd Celny w Gdańsku podlegał władzom polskim, które pilnowały, ażeby wykonywał on obowiązujące w Polsce przepisy celne (art. 14 Konwencji Paryskiej mówił o „generalnej kontroli centralnego zarządu celnego Polski“) ¹⁵⁷. Nadzór Rzeczypospolitej przejawiał się również w tym, iż miała ona swych inspektorów celnych na obszarze Gdańska. Ich kompetencje miały charakter jedynie kontrolny. Pilnowali oni, aby celnicy gdańscy pobierali cła w wysokości i w sposób przewidziany w polskich przepisach celnych oraz aby na teren W. Miasta przywożono jedynie towary dozwolone w tych przepisach ¹⁵⁸. Inspektorzy komunikowali następnie swe spostrzeżenia władzom polskim, nie korzystali natomiast z prawa wydawania wiążących poleceń gdańskim urzędnikom celnym. Taki system administracji cel ¹⁵⁹ — przy dążeniu Gdańska do omijania przepisów i zarządzeń polskich ¹⁶⁰ — wyposażył W. Miasto w praktyce w niekorzystną dla Polski swobodę ruchów.

Opłaty celne mogły być wnoszone w walucie polskiej lub gdańskiej (art. 15 Konwencji Paryskiej) i ulegały podziałowi w sposób uzgodniony przez obie strony.

Już lata dwudzieste są okresem stałych konfliktów polsko-gdańskich w sprawach celnych. Początek szczególnie ostrego napięcia obserwować można w 1929 r., zresztą po dwóch latach bardzo gładkiej współpracy celnej ¹⁶¹. Rząd polski przystąpił wówczas do konsekwentnego wzmacniania swej kontroli nad gdańskim zarządem celnym. Spór zapoczątkowany tymi krokami i reakcją na nie ze strony Gdańska, przedłożyła Polska w dwa lata później (1931 r.) Wysokiemu Komisarzowi, twierdząc, że Wolne Miasto systematycznie utrudnia pełną realizację polskich kompetencji w sprawach celnych oraz naraża Polskę na straty wskutek bezprawnego stosowania ulg celnych. Wysoki Komisarz uznał słuszność tylko niektórych zarzutów strony polskiej, w szczególności nie przyznał Polsce

¹⁵⁷ Tę ważną zasadę pomijał pierwszy projekt Konwencji sporządzony przez Konferencję Ambasadorów, zob. art. 11—14, *Amtliche Urkunden*, s. 104.

¹⁵⁸ *Proces Forstera*, zeznanie świadka Mielecha, s. 254.

¹⁵⁹ Ibidem, s. 202, świadek Moczyński: „Największą bolączką reżimu gdańskiego, a przede wszystkim hitlerowskiego, było to, że do pewnego stopnia celnictwo gdańskie podlegało celnictwu polskiemu i na odwrót, największą bolączką celnictwa polskiego było to, że celnictwo gdańskie niedostatecznie podlegało celnictwu polskiemu...“.

¹⁶⁰ Zob. wywód delegata Polski przed Radą Ligi Narodów, *Société des Nations, Journal Officiel* IV, 1923, s. 884 i 1002—1004, 1006, przytacza w części Mason, op. cit., s. 177—178.

¹⁶¹ Co do jej przyczyn, zob. ibidem, s. 178—179.

należnego odszkodowania w wysokości 54 milionów złotych¹⁶². Jednocześnie Polska przegrała spór dotyczący się nałożonych przez nią ograniczeń w sprawie importu przez Gdańsk surowców i półfabrykatów. Wreszcie Polsce nie udało się uzyskać uchylecia niektórych przepisów Umowy Warszawskiej zajmujących się wywozem i przywozem¹⁶³. W tych warunkach Polska wydała zarządzenia skutecznie zapobiegające eksportowi towarów na jej terytorium przez te przedsiębiorstwa gdańskie, które odmówiły podporządkowania się wprowadzonemu podczas sporu specjalnemu nadzorowi polskiemu. Boykot ten przyniósł Gdańskowi poważne straty materialne. W połączeniu z nową polityką wobec Polski, zainicjowaną w Wolnym Mieście przez hitlerowców¹⁶⁴, boykot ten spowodował załatanie konfliktów gospodarczych: 6 VIII 1934 r. Polska podpisała z Wolnym Miastem dziewięć porozumień gospodarczych¹⁶⁵. W sumie powiększyły one polskie uprawnienia nadzorcze w kwestiach celnych. Gdańsk miał odtąd uczestniczyć w kwotach importowych Rzeczypospolitej, w zamian za co Polska zniosła wszelkie zarządzenia wprowadzające jej kontrolę gospodarczą w Wolnym Mieście podczas wspomnianych sporów oraz utrudniające swobodny ruch towarów gdańskich do Polski. Zasadniczy wynik porozumień z 1934 r. — normalizację stosunków handlowych — miały zabezpieczać także bardzo szczegółowe przepisy, w których Gdańsk zobowiązał się maksymalnie ujednolicić swe prawo gospodarcze z analogicznymi przepisami obowiązującymi w Polsce.

Porozumienia z 1934 r., aczkolwiek rozwiązywały szereg spraw spornych, nie usunęły trudności polsko-gdańskiej współpracy gospodarczej. Nie o to zresztą hitlerowcom chodziło (pomijając krótki okres prezydentury Rauschninga w Senacie). Ostry spór z Wolnym Miastem powstały w 1935 r. z powodu dewaluacji guldena, zamrożenia w Gdańsku m. in. dużej sumy złotych oraz wprowadzenia przez Gdańsk kontroli dewizowej¹⁶⁶,

¹⁶² *Entscheidungen* 1928—1932, s. 62—66.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 67—70.

¹⁶⁴ Wpływ boykotu polskiego na zmianę stanowiska Wolnego Miasta stwierdzają kompetentni autorzy gdańscy, Georg Crusen, *Die Beziehungen der Freien Stadt Danzig zu Polen seit der Übernahme der Regierung durch den Nationalsozialismus*, *Zeitschrift für Völkerrecht* XIX (1935), s. 57 i n., cyt. także Mason, op. cit., s. 186, przyp. 59.

¹⁶⁵ Tekst w *Zbiorze dokumentów urzędowych* X, 1934, t. I.

¹⁶⁶ Spór z 1935 r. wyraźnie ujawnił trudną sytuację, w jakiej znalazł się minister Beck, godząc się na usunięcie ingerencji Ligi Narodów ze wszystkich spraw gdańskich. Polska ostatecznie sięgnęła do pomocy Niemiec, nie chcąc „z zasady” odwoływać się do Ligi, aby znaleźć wyjście z konfliktu. Pod wpływem interwencji Berlina W. Miasto cofnęło wydane zarządzenie w sprawach dewizowych i celnych. Spór naświetla szczegółowo referat A. Siebeneichena, przygotowany na Sesję Pomorską Polskiej Akademii Nauk. Por. też *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. VIII, 1956, s. 269—270.

pokazał iż nawet drobiazgowo układy z 1934 r. nie mogły na długo wyeliminować wszystkich tarć gospodarczych. Zniknęłyby one dopiero wówczas, gdyby wzmocniła się pozycja Polski w Gdańsku, a zatem gdyby wprowadzono zmiany do zasadniczych aktów prawnych regulujących kompetencje Polski w Wolnym Miście.

Podczas rządów partii hitlerowskiej w W. Miście następuje systematyczne ograniczanie polskiego życia gospodarczego. W praktyce unie-możliwiano osiedlanie się przedsiębiorstw polskich, a wobec ich właścicieli i pracowników stosowano różne szykany i gwałt fizyczny. Polacy nie mogli nabywać nieruchomości. Gdańsk zaczął w tym czasie prowadzić osobiłą politykę industrializacji: popierał rozwój tego przemysłu, który miał charakter konkurencyjny w stosunku do towarów normalnie sprowadzanych z Polski (przemysł tekstylny i metalowy). Wreszcie nastąpiła konfiskata majątku należącego do Żydów, z których wielu było obywatelami polskimi¹⁶⁷. Wszystkie te wewnętrzne zarządzenia hitlerowskie w krótkim czasie wyeliminowały nieliczne korzystne skutki układów gospodarczych z 1934 r. Pogorszyły one — rzecz jasna — położenie ekonomiczne Gdańska (który po 1933 r. stale otrzymywał subwencje z Niemiec), ale z punktu widzenia hitlerowców gdańskich był to tylko konieczny i przejściowy etap, prowadzący do połączenia W. Miasta z Rzeszą. W polityce zagranicznej ministra Becka nie widać było, ażeby liczył się on z tą zasadniczą linią rozwojową w stosunkach polsko-niemieckich i polsko-gdańskich. W konkretnej, omawianej tu kwestii, Beck nie starał się rozluźnić tych ograniczeń gospodarczych, którym poddano element polski w W. Miście¹⁶⁸.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie wojny, szczególnie w 1939 r. uwaga organów gdańskich koncentrowała się na kontroli sprawowanej przez polskich inspektorów celnych. Ci ostatni bowiem mieli sposobność stwierdzać, iż na teren W. Miasta przesyła się z Niemiec transporty broni, amunicji i ekwipunku wojskowego. Z tych przyczyn inspektorzy celni byli prześladowani, m. in. aresztowani¹⁶⁹. Aresztowania miały także na celu wydobyć od nich wiadomości na temat ewentualnych przygotowań do wojny ze strony polskiej¹⁷⁰. Te czyny popełniane przez organa W. Miasta były pogwałceniami najbardziej drastycznymi w długiej serii naruszeń tych przepisów, które regulowały gdańskie sprawy celne.

¹⁶⁷ *Proces Forstera*, ekspertyza biegłego prof. Jastrzębowskiego, s. 1176—1177.

¹⁶⁸ Co do polityki ministra Becka por. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. VIII, 1956, s. 268—270.

¹⁶⁹ *Proces Forstera*, zeznania świadka Mielecha, s. 256—258. Doniosłość polskich uprawnień celnych od strony wojskowej podkreślił biegły W. Grosz, ibidem, s. 1364.

¹⁷⁰ Zeznania świadka Mielecha, ibidem, s. 258.

8. POŁOŻENIE LUDNOŚCI POLSKIEJ W W. MIEŚCIE

Położenie ludności polskiej na terytorium Gdańska jest zagadnieniem, które bezpośrednio nie wiąże się z pozycją Polski jako państwa i podmiotu prawa międzynarodowego wobec W. Miasta. Niemniej dajemy niżej kilka informacji ogólnych o tym problemie, ażeby niniejszy katalog uprawnień Polski w Gdańsku uczynić kompletnym.

Traktat Wersalski zapowiadał, iż przyszła konwencja między Rzeczpospolitą a Wolnym Miastem „zapewni, że żadne różnice nie będą czynione w Wolnym Mieście Gdańsku na niekorzyść obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mówiących po polsku“ (art. 104 pkt 5)¹⁷¹. Podczas rozmów paryskich delegacja gdańska chciała przenieść ochronę mniejszości polskiej z płaszczyzny umowy międzynarodowej na teren gdańskiego prawa wewnętrznego (art. VIII § 1 ust. 2 gdańskiego projektu konwencji). W ten sposób traktowanie Polaków przez władze Wolnego Miasta zostałoby w praktyce wyłączone jako przedmiot ewentualnych sporów polsko-gdańskich rozstrzyganych w dwustronnych rokowaniach albo przy udziale organów Ligi Narodów. Niżej wspomniana opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze z 4 II 1932 r. potwierdziła całkowicie słuszność tych obaw. W listopadzie 1920 r. (w Paryżu) delegacja gdańska nie chciała współpracować z przedstawicielami polskiej Rady Ludowej w Gdańsku przy układaniu konwencji, jeśli chodzi o realizację przytoczonego przepisu Traktatu Wersalskiego. Jeszcze więc przed powstaniem Wolnego Miasta władze gdańskie dokonywały prób, ażeby uzyskać maksymalną swobodę w stosunku do mniejszości polskiej.

Konwencja Paryska — wbrew dążeniu delegacji gdańskiej — nałożyła na Wolne Miasto w art. 33 obowiązek przestrzegania wobec mniejszości rasowych, religijnych i językowych przepisów podobnych do tych, które stosowała Polska na swym terytorium, wykonując rozdz. I traktatu mniejszościowego z 28 VI 1919 r. Normę tę sformułowano jednak tak ogólnie, że tyczyła się ona nie tylko najbardziej zainteresowanej ludności polskiej. Co do tej ostatniej art. 33 dodawał, iż Gdańsk winien „szczególnie czuwać, aby w prawodawstwie i w prowadzeniu administracji żadna różnica nie objawiała się na szkodę obywateli polskich i innych osób pochodzenia lub języka polskiego“¹⁷².

Szczegółowe przepisy dotyczące się uprawnień obywateli polskich w Gdańsku formułowała Umowa Warszawska z 1921 r. (art. 1—44). Okre-

¹⁷¹ Art. 104 pkt 5 uchylił te przepisy pruskie i Rzeszy, które ludności polskiej stwarzały szczególne trudności życiowe w porównaniu z ludnością niemiecką, por. *Entscheidungen* 1921, s. 10.

¹⁷² Co do wykładni art. 33, zob. *Entscheidungen* 1921, s. 64.

ślając także pewne przywileje na rzecz obywateli gdańskich narodowości polskiej (używanie języka polskiego przed sądami i organami administracyjnymi, sprawy szkolnictwa, art. 225—227), Umowa stwierdzała brak zgody pomiędzy Polską a Wolnym Miastem, jeśli chodzi o wykładnię art. 33 Konwencji Paryskiej (art. 229).

Dodać należy, iż obok tekstów wyżej wymienionych dalsze normy chroniące Polaków w Wolnym Mieście znalazły się w porozumieniach polsko-gdańskich podpisywanych w szeregu specjalnych spraw¹⁷³. Z gwarancjami prawno-międzynarodowymi wiążą się gdańskie przepisy wewnętrzne dotyczące się mniejszości, przede wszystkim art. 4 konstytucji.

Stosowanie art. 33 Konwencji Paryskiej doprowadzało stale do sporów między Polską a Wolnym Miastem. Gdańsk obawiał się ilościowego wzrostu elementu polskiego i nie szczędził starań, aby ograniczać gospodarczy i narodowo-kulturalny rozwój Polaków na obszarze Wolnego Miasta. Szczególne nasilenie konfliktów polsko-gdańskich na tym odcinku obserwować można było na przestrzeni roku 1930 i 1931. Przedmiotem zatargu było złe traktowanie obywateli polskich oraz Polaków — obywateli gdańskich w sprawach polskiej oświaty, szkolnictwa i używania języka polskiego. Dyskryminacyjne zarządzenia wydane wobec studentów polskich na politechnice gdańskiej były charakterystycznym świadectwem polityki mniejszościowej Wolnego Miasta. W 1931 r. Rada Ligi Narodów zwróciła się do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej o wydanie opinii doradczej, która by pomogła definitywnie rozstrzygnąć spór co do zakresu obowiązków, jakie W. Miasto miało wobec obywateli polskich i ochrony mniejszości. W opinii z 4 II 1932 r. Trybunał zajął stanowisko zgodne z interesami Gdańska. Zdaniem Trybunału „kwestia traktowania obywateli polskich albo innych osób polskiego pochodzenia lub języka musi być załatwiona wyłącznie na podstawie przepisów prawa międzynarodowego oraz postanowień traktatów obowiązujących między Polską a Gdańskiem“, nie zaś w oparciu o konstytucję Wolnego Miasta. Jedynie wówczas, gdy stosowanie konstytucji prowadziło do naruszeń zobowiązań Gdańska wobec Polski — mogła Rzeczpospolita czynić stosowanie Konstytucji przedmiotem skarg przedstawianych Lidze. Trybunał wyraził pogląd, że Wolne Miasto obowiązane było stosować do obywateli polskich (albo innych osób polskiego pochodzenia lub języka) system traktatu mniejszościowego w sposób przyjęty w Polsce¹⁷⁴.

Opinia Trybunału, akceptowana natychmiast przez Radę Ligi i aprobowana przez Wolne Miasto i Polskę, nie stała się jednak podstawą do no-

¹⁷³ Np. umowa z 17 VIII 1922 r. zajmująca się wydalaniem obywateli polskich z obszaru Wolnego Miasta.

¹⁷⁴ *Publ. de la Cour Perm. de Just. Int.*, Série A/B no 44, s. 24—25, 42—43. Por. uwagi Ehrlicha przytoczone w przyp. 87.

wego uregulowania położenia Polaków w Gdańsku. Zmiana w stosunkach polsko-niemieckich dokonana w roku 1933 znalazła swoje odbicie na odcinku gdańskim także w sprawach mniejszościowych. Interesujący nas tutaj spór polsko-gdański zakończyła nie opinia Trybunału, lecz osobne porozumienie podpisane 18 IX 1933 r. Formułuje ono szczegółowe przepisy regulujące rozwój szkolnictwa w języku polskim, gwarantuje obywatelom polskim studiującym na politechnice traktowanie równe z Gdańszczanami oraz zapewnia używanie polskiego języka m. in. w prasie, wydawnictwach, na zebraniach, wobec władz i w życiu gospodarczym¹⁷⁵.

Ocena porozumienia z 1933 r. musiałaby wypaść pozytywnie, gdyby przepisy jego znalazły wyraz w praktyce. Tymczasem władze gdańskie stosowały tylko nieliczne normy tego porozumienia. Nie mogło zresztą być inaczej skoro polityka NSDAP w Gdańsku zmierzała do tego, ażeby W. Miasto przyłączyć do Rzeszy i zlikwidować tam wszelki element polski. Dowodem tych intencji są prześladowania Polaków w Gdańsku, szczególnie bezpośrednio przed drugą wojną światową oraz ich eliminacja na terenie gdańskim natychmiast po rozpoczęciu wojny¹⁷⁶.

Krzysztof Skubiszewski (Poznań)

LES COMPÉTENCES DE LA POLOGNE DANS LA VILLE LIBRE DE DANTZIG

Résumé

L'autorité suprême dans la Ville libre de Dantzig (1920—1939) n'appartenait à personne. Les éléments constitutifs de cette autorité, c.-à-d. toutes les compétences qui constituent l'autorité suprême exercée par l'Etat sur un territoire, ont été partagées, dans le cas de la Ville libre de Dantzig, entre la Société des Nations, la Pologne, les organes publics de la Ville libre et le Conseil du port et des voies d'eau.

L'article représente une sorte de catalogue des droits que la Pologne avait eu sur le territoire de la Ville libre et à l'égard de la Ville libre.

Le but des droits dont la Pologne jouissait en vertu du traité de Versailles et de la convention polono-dantzigoise de Paris de 1920 était de garantir à la République de Pologne son libre accès à la mer. C'est pourquoi les droits de la Pologne ne pouvaient pas se borner à certaines compétences d'ordre purement économique. La garantie d'un libre accès à la mer a eu comme conséquence que dans les traités susmentionnés on a été obligé d'accorder à la Pologne, outre les droits économiques sensu largo, aussi des compétences dans le domaine des relations étrangères de la Ville libre, des compétences militaires et quelques droits con-

¹⁷⁵ Tekst w Zeitschrift für Völkerrecht XIX, 1935 s. 81—87. Porozumienie omawia Mason, op. cit., s. 279—283.

¹⁷⁶ Materiał informacyjny znaleźć można co do tych problemów w *Procesie Forstera*. Położenie ludności polskiej w W. Mieście przedstawia referat K. M. Pospieszalskiego przygotowany na Sesję Pomorską Polskiej Akademii Nauk.

cernant la situation des Polonais dans la Ville libre. Voilà l'énumération la plus courte des droits de la Pologne.

1. La conduite des affaires extérieures de la Ville libre appartenait à la Pologne. Toutes les lettres, notes, communications etc. s'occupant de ces affaires ne devaient être envoyées ou reçues que par le Gouvernement polonais. La Ville libre insistait que la Pologne eût le droit de la „conduite” mais non de la „direction” à l'égard des relations extérieures de Dantzig. Le Haut Commissaire de la S. d. N. à Dantzig a formulé de la manière suivante les obligations générales de la Pologne quant à l'exercice de cette compétence (décision du 17 septembre 1921): Poland has no right to initiate and impose upon Danzig a definite foreign policy which is clearly opposed to the well-being, prosperity, and good government of the Free City.

Les consuls étrangers résidaient à Dantzig, mais l'exequatur leur était accordé par la Pologne après l'entente avec les autorités de la Ville libre. Les représentants dantziçois participaient aux conférences internationales comme membres des délégations polonaises. La protection des nationaux de Dantzig dans les pays étrangers relevaient de la Pologne. En fait, les susdits nationaux n'en voulaient pas bénéficier dans beaucoup de cas, tandis qu'après 1933 il y a eu des cas où ils avaient recours à la protection diplomatique du Reich allemand. Les ressortissants étrangers visitant le territoire de la Ville libre n'avaient pas besoin d'un visa polonais.

La Pologne concluait les traités ou les accords intéressant la Ville libre. Les modifications apportées plus tard aux stipulations du traité de Versailles et de la convention de Paris avaient eu comme résultat le fait que l'approbation préalable de Dantzig avait été toujours indispensable pour que le traité ou l'accord en question engageât la Ville libre, sauf dans les domaines exclusivement réservés à l'Etat polonais, par exemple: les questions douanières. La situation juridique de Dantzig dans les traités ou accords signés pour la Ville libre par la Pologne n'était pas toujours identique. Il y eut des traités ou accords où Dantzig était partie contractante; il y en avait d'autres où Dantzig constituait un tout avec la Pologne, cette dernière étant la seule partie contractante; enfin on peut indiquer des textes internationaux où le rôle de Dantzig était prépondérant tandis que celui de la Pologne n'était que subsidiaire (J. Makowski).

Dantzig n'avait pas le *ius ad bellum*.

2. L'article 5 de la Constitution de la Ville libre prévoyait la démilitarisation de celle-ci. Après 1933 les organes de la Ville libre, contrôlés par le parti national-socialiste (NSDAP), commencèrent à réaliser une remilitarisation autant clandestine que systématique. Les unités paramilitaires dantziçoises, organisées illégalement à cette époque, notamment les unités de la Landespolizei, participèrent aux hostilités contre la Pologne au mois de septembre 1939.

Dans le domaine militaire la Pologne a obtenu les droits suivants. Elle exerçait son pouvoir sur une zone spéciale dénommée Westerplatte qui servait comme terrain de transit et de magasinage pour les munitions de guerre importées ou exportées par la Pologne. Un détachement armé y stationnait qui surveillait les installations et les magasins de Westerplatte. La flotte polonaise de guerre pouvait entrer dans le port dantziçois sous les conditions stipulées par le protocole de 1932.

3. Les droits économiques de Pologne, tels qu'ils se dégageaient du traité de Versailles, constituaient un minimum indispensable dans le domaine des compétences économiques, afin que la Pologne possédât un accès vraiment libre à la mer à travers

le territoire dantzigois. Mais, déjà la convention de Paris limita ces droits. L'innovation principale qui allait à l'encontre des intérêts économiques polonais était la disposition relative au Conseil du port et de voies d'eau. C'était cet organisme, et non pas la Pologne (comme le prévoyait le traité de Versailles), qui fut chargé de la direction, de l'administration et de l'exploitation du port, des voies d'eau (y compris toute la Vistule sur le territoire dantzigois) et de l'ensemble des voies ferrées qui desservaient spécialement le port, ainsi que de tous les biens et établissements servant à cette exploitation. En effet la Pologne ne réalisait son accès à la mer que par l'intermédiaire de ce Conseil, un organisme polono-dantzigois avec un président possédant une nationalité différente de la polonaise et de la dantzigoise.

Les navires battant pavillon polonais jouissaient du même traitement dans le port de Dantzig que les navires dantzigois.

La Pologne contrôlait et administrait toutes les voies ferrées à voie large, à l'exception de celles qui relevaient du Conseil du port.

La Pologne possédait à Dantzig son service de postes, de télégraphes et de téléphones communiquant directement avec la Pologne. L'affaire des boîtes aux lettres en 1925 est une bonne exemple des difficultés faites à la Pologne par les autorités dantzigaises même dans ce domaine.

La Ville libre fut placée en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne. La Ville libre était donc soumise à la législation et aux tarifs douaniers polonais. Mais malgré le fait que la Pologne et la Ville libre constituaient un seul territoire douanier, une frontière d'ordre économique les séparait car on n'a jamais abouti à l'unification de leurs systèmes monétaires et de leur législation concernant les monopoles. Les accords de 1934, quoique très détaillés, n'ont pas amélioré pour longtemps les relations polono-dantzigaises, toujours troublées sur le plan économique comme sur d'autres plans.

4. Quant à la situation des Polonais à Dantzig, la Ville libre s'engageait à ce que, dans la législation et dans la conduite de l'administration, aucune discrimination ne fût faite au préjudice des nationaux polonais et d'autres personnes (y compris les personnes qui possédaient la nationalité dantzigoise) d'origine ou de langue polonaise. La Ville libre s'engageait à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue des dispositions semblables à celles du régime de protection des minorités en Pologne. Dans l'accord de 1933 la Pologne a obtenu, en échange d'importantes concessions concernant ses droits économiques, des promesses garantissant le libre développement des écoles polonaises à Dantzig, le traitement égal avec les Dantzigois des étudiants polonais à l'École polytechnique de Dantzig et l'emploi libre de la langue polonaise dans la vie publique, officielle, économique et culturelle de la Ville libre. L'accord de 1933, précédé lui aussi de graves conflits d'interprétation sur l'étendue des droits de la Pologne, était, dans sa lettre, beaucoup plus avantageux pour la Pologne que l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale qui s'occupait desdits conflits (série A/B, no. 44). Ajoutons que dans cet avis consultatif, adoptant une solution favorable pour la Ville libre et défavorable pour la Pologne, la Cour citait des documents officiels d'une façon inexacte et interprétait la convention de Paris à l'encontre des stipulations de Versailles. Il en était de même dans le cas de l'avis précédent (série A/B, no. 43) sur une autre affaire dantzigoise (L. Ehrlich).

Mais la portée pratique de l'accord de 1939 était limitée. Les autorités de la Ville libre n'ont pas exécuté certaines de ces stipulations tandis qu'elles ont cessé d'exécuter d'autres, même avant que l'action illégale desdites autorités et du Reich, entreprise le 1 septembre 1939, eût mis fin à l'existence de la Ville libre.