

ANDRZEJ DROGOŃ
Katowice

Koncepcje doktrynalne i wymiar praktyczny postulowanych zmian statutu organicznego województwa śląskiego w okresie II RP

Unifikacja systemu ustrojowego ziem polskich, stanowiących porozbiorową strukturę opartą na kilku różnych porządkach prawnych państw zaborczych, stanowiło podstawowe wyzwanie, przed którym stanęli twórcy restytuowanej Rzeczypospolitej Polskiej po 1918 r. Pamiętać należy nie tylko o długim okresie niebytu państwowego, ale i przeplataniu się różnych rozwiązań stanowiących konsekwencje zmienności, jakie towarzyszyły dziejom tych ziem. Chodzi o status terytoriów, na których w okresie Księstwa Warszawskiego zaszczerpiło wzorce francuskie (choćby Kodeks Napoleona, Radę Stanu jako sąd administracyjny, kompetencyjny i kasacyjny, zasady podziału terytorialnego oparte na przesłankach racjonalistycznych, instytucje municypalności itp.). Następnie przejęcie tych ziem przez Rosję i doświadczenia konstytucji Królestwa Polskiego.

Ważnym etapem było zacieranie przez zaborców dawnych odrębności ustrojowych w okresie intensywnej rusyfikacji i germanizacji. Do wyżej wskazanych należy dołączyć nowe uwarunkowania, powstające na terytoriach pozostających poza granicami państwa polskiego przed 1772 r., a w okresie kształtowania nowych granic powracają do II RP, na podstawie historycznych i politycznych uwarunkowań. Chodzi tutaj w głównej mierze o ziemie śląskie, które od czasów Kazimierza Wielkiego pozostały pod zwierzchnictwem władców luksemburskich i habsburskich, a od 1740 r. stały się częścią państwa pruskiego. Szczególnie druga połowa wieku XIX zaznaczyła się wyraźnie antypolską polityką, prowadzoną w ramach niemieckiego kulturkampfu.

Trudno wyobrazić sobie całkowite odrzucenie, w procesie budowy nowej państwowości, narzucanych przez kilka pokoleń doświadczeń, budujących wcześniejsze systemy i stan świadomości społecznej, jeszcze trudniej — pełną akceptację stanu istniejącego na ziemiach polskich wraz z zakończeniem I wojny światowej.

Tym samym wyzwaniem unifikacyjnym, warunkującym trwałość bytu, jednolitość systemu ustrojowego, eliminowanie partykularyzmów dzielnicowych, budowanie podstaw spajających strukturę społeczną, musiało napotykać na nie zawsze dające się pokonać bariery. Należało godzić wynikające z tego mechanizmy z wyzwaniami narzucanymi przez złożone czynniki, oparte na wewnętrznych sprzecznościach, często wypływających z partykularyzmów dzielnicowych, katastrofalnej sytuacji gospodarczej, złożonej sytuacji społecznej i narodowościowej, jak i złożoności uwarunkowań międzynarodowych¹.

Nowo powstałe województwo śląskie było jednym z tych obszarów, na których większość wskazanych wyżej problemów przybierała postać szczególnie wyrazistą. Można to dostrzec, zaczynając od analizy uwarunkowań związanych z jego tworzeniem. Walka o powrót Górnego Śląska do Polski przypadała na okres intensywnych bojów o wschodnie granice Polski. Ponadto teren Górnego Śląska był przedmiotem rokowań pokojowych z Niemcami. Nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, że obszar ten zarówno dla Niemców, jak i nowo kształtowanej Rzeczypospolitej Polskiej stanowił czynnik dużej wagi, wpływający na sytuację gospodarczą i społeczną tych państw. W związku z bardzo złożoną sytuacją geopolityczną podjęto decyzję o konieczności przeprowadzenia plebiscytu na tym terenie. Było to wynikiem postanowień art. 88 traktatu wersalskiego z Niemcami². Teren plebiscytowy poddany został międzynarodowemu nadzorowi. Strony zbliżającego się rozstrzygnięcia plebiscytowego podejmowały zintensyfikowane kroki, angażując znaczne środki, stosując najróżniejsze metody celem uzyskania wyniku, pozwalającego na przejęcie tych terenów. Pamiętając o działaniach podejmowanych przez stronę polską, oceniając ich wielokierunkowość oraz skalę, łatwo dostrzec determinację, polegającą na podejmowaniu rozwiązań, które mogą sprawiać wrażenie, że są one wzajemnie sprzeczne.

Rodzi to pytanie, czy wszystkie te przedsięwzięcia były zgodne z podstawowymi zasadami, na podstawie których budowano restytuowaną Rzeczypospolitą. Z całą pewnością intensywne działania podejmowane na arenie międzynarodowej, które doprowadziły do decyzji o przeprowadzeniu plebiscytu na tere-

¹ Zwracałem na te aspekty uwagę m.in. w: *Sprawa autonomii województwa śląskiego a Akt 5-go Listopada*. W: A. Drogoń, M. Kwiecień, M. Małecki: *Pomiędzy autonomiami — na marginesie aktu 5-go listopada 1916 r. w stulecie jego sporządzenia w Pszczynie*. Pszczyna 2016, s. 61—86.

² Tekst ratyfikowanego przez stronę polską traktatu został zamieszczony w Dz.U. z 26 kwietnia 1920, nr 35, poz. 200.

nach Górnego Śląska, należy traktować jako kierunek polityki zgodny z ogólnie przyjętymi zasadami, wyznaczającymi polską rację stanu tamtego okresu. Podobnie należy oceniać działania ukierunkowane na wsparcie zbrojnych powstań śląskich oraz szeroką, prowadzoną przez Polski Komisariat Plebiscytowy dla Górnego Śląska, akcję propagandową na rzecz konieczności odzyskania Śląska. Wśród tych ostatnich działań, podejmowanych w okresie przedplebiscytowym, pojawił się element, zainicjowany polityką prowadzoną przez stronę niemiecką, oparty na dążeniu do przekonania ludności obszaru plebiscytowego o możliwości uzyskania specjalnego statusu ustrojowego, budowanego na szeroko rozumianym zdecentralizowaniu systemu zarządzania ziemiami śląskimi.

Strona polska, dążąc do „przelicytowania” propagandowych argumentów niemieckich, podjęła dalej idące rozwiązanie, które nie było tylko propozycją, ale zbiorem ustrojowych norm, zawartych w Ustawie konstytucyjnej, uchwalonej przez reprezentanta narodu odradzającej się Rzeczypospolitej — Sejm Ustawodawczy. Normy te nazwano prawami samorządnymi. Wyznaczały one szerokie uprawnienia przekazywane nowemu województwu, które w praktyce oznaczały status jednostki autonomicznej. Wynikiem tego było, w ramach polskiej państwowości, wykreowane województwo śląskie. W momencie podejmowania ustawy terytorium tego województwa nie można było precyzyjnie określić³. Nie zmienia to faktu, że zgodnie z wolą Sejmu Ustawodawczego RP, 15 lipca 1920 r., ta przyszła jednostka terytorialna uzyskała wyjątkowy status ustrojowy. Został on określony w pierwszej po wyborze Sejmu Ustawodawczego, wydanej w Rzeczypospolitej Polskiej Ustawie konstytucyjnej, zawierającej statut organiczny województwa śląskiego⁴.

³ Art. 1 Ustawy konstytucyjnej zawierającej statut organiczny województwa śląskiego wskazuje na dwa obszary terytorialne: „wszystkie ziemie polskie przyznane Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy art. 88 Traktatu Pokojowego z Niemcami z 28 czerwca 1919 r.”. Przywołany traktat zakładał przeprowadzenie plebiscytu na Górnym Śląsku. Rozstrzygnięcie plebiscytowe miało nastąpić dopiero 20 marca 1921 r. Tym samym moment zaistnienia województwa śląskiego może być różnie oceniany. Zwracał na to uwagę m.in. J. Ciągwa. Przepisy, zawarte w *Ustawie konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego*, w art. 45, wskazują na jej wejście w życie „z dniem objęcia województwa śląskiego przez Rzeczpospolitą Polską”. Daje to podstawy do wskazania trzech dat wejścia w życie powyższej ustawy: data objęcia przez państwo polskie Śląska Cieszyńskiego w sierpniu 1920 r., Górnego Śląska w czerwcu 1922 r. oraz Śląska Zaolziańskiego i części Czadeckiego w 1938 r., (tak ujmuje to m.in. J. Ciągwa. Zob. Idem: *Autonomia Śląska (1922—1939)*. Katowice 1988, s. 10). W praktyce przyjmuje się, że oficjalnym dniem przejęcia Górnego Śląska przez II RP i powstaniem województwa śląskiego jest dzień 22 czerwca 1922 r., kiedy to do Katowic wkroczyło Wojsko Polskie prowadzone przez gen. Stanisława Szeptyckiego, a na Rynku katowickim odbyła się uroczystość symbolizująca powrót Śląska do Macierzy. Zob. też A. Drogoń: *Sprawa autonomii województwa śląskiego...*, s. 62—63. Tekst normatywny statutu organicznego to *Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego*. Dz.U. R.P. 1920, nr 73, poz. 497.

⁴ Ibidem.

Z całą stanowczością i dla wyrazistego podkreślenia istoty zagadnienia, mając na uwadze pełne zrozumienie wyżej przedstawionych uwag, należy przypomnieć, że artykuł 1 tej Ustawy konstytucyjnej opierał system ustrojowy na prawach samorządnych stosownie do przepisów niniejszego statutu organicznego, przypisanych przysłemu województwu śląskiemu. Niezwykle istotne jest stwierdzenie, że województwo to „będzie nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej”⁵. Zakres określonych w ustawie praw samorządnych w praktyce kreował system autonomiczny, aczkolwiek termin „autonomia” w tej Ustawie konstytucyjnej nie występuje. Brak tym samym ujęcia w języku prawnym, co nie oznacza, że nie występował w języku prawniczym. O systemie autonomicznym województwa śląskiego mówiono powszechnie w ujęciu codziennym, w publicystyce w okresie międzywojennym⁶. Podobnie określenie „autonomia” jest powszechnie stosowanym współcześnie dla nazywania systemu ustrojowego, ale i społecznego, przywołując status tego województwa w okresie międzywojennym. Stąd też będę używał tego terminu w niniejszym artykule naprzemiennie z konstytucyjnym terminem „prawa samorządne”.

Jedynie dla porządku narracji należy przypomnieć, że autonomia to najszerszej rozumiana forma decentralizacji. Z prawniczego punktu widzenia musi być postrzegana jako zbiór kompetencji określonych dla pewnej zbiorowości. W systemie ustrojowym stanowi legitymację nie tylko do sprawowania władzy wykonawczej i administracyjnej przez organa wybieralne, ale nade wszystko deleguje uprawnienia do sprawowania władzy ustawodawczej, a nawet ustrojodawczej⁷. Legitymacja ta gwarantowana jest zasadami określonymi w Ustawie konstytucyjnej. Przekazując zadania z zakresu zarządzania finansami oraz sprawy wewnętrzne: administrację władzy ustawodawczej i wykonawczej województwa śląskiego, Sejm Ustawodawczy nadał temu województwu autonomię⁸.

⁵ Zob. art. 1, *Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca...*

⁶ Do kwestii tej terminologii odniosłem się w pracy *Sejm Śląski w procesie tworzenia podstaw instytucji kultury i nauki w Katowicach oraz w województwie śląskim*. W: *Założyciele miasta oraz mecenasi nauki, kultury i sztuki w dziejach Katowic*. Red. A. Barciak. Katowice 2017, s. 83—109.

⁷ Statut organiczny województwa śląskiego w art. 14 przewidywał wydanie przez Sejm Śląski ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, która miała regulować szereg materii o charakterze ustrojodawczym, stąd też nazywana była konstytucją województwa śląskiego, zob.: art. 14 i art. 15 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca...*

⁸ Tak ujmuje to zagadnienie W. Dąbrowski: „Pod autonomią rozumiemy ustrój polityczny zapewniający ludności pewnej prowincji (Śląska) za pośrednictwem wybranego ciała (Sejmu Śląskiego) i urzędników udział w oddzielnym prawodawstwie i oddzielnej administracji. Autonomia znaczy zatem tyle co możność stanowienia własnych praw i rządzenia się przez własne organa własnymi prawami, przyznana pewnym częściom Państwa”. Zob.: W. Dąbrowski: *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych Województwa Śląskiego*. T. 1. Katowice 1922, s. 53.

Znane modele rozwiązań autonomicznych pozwalają na wyodrębnienie różnych form autonomii, poczynając od wąsko pojętej, sprowadzającej charakter autonomii do szeroko pojętego samorządu, po szeroko rozbudowany system, zbliżony do struktury federalnej. Autonomiczne doświadczenia znane były w krajach europejskich⁹, na ziemiach polskich wiązane były zaś z okresem rozbiorowym, kiedy w różnych systemach pojawiały się mechanizmy charakterystyczne dla tak dalece posuniętej decentralizacji (najbardziej znacząca była autonomia galicyjska, ale elementy tych rozwiązań będą również widoczne w systemie Królestwa Kongresowego czy też Rzeczypospolitej Krakowskiej).

W okresie poprzedzającym plebiscyt strona polska oficjalnie zabrała głos już końcem 1919 r.¹⁰ Polska ustawa autonomiczna musiała być konkurencyjna w stosunku do pruskiej, co oznaczało, że musiała zawierać więcej konkretnych i korzystniejszych rozwiązań. Zdawali sobie z tego doskonale sprawę twórcy polskiego rozwiązania¹¹.

Te ściśle powiązane z działaniami propagandowymi rozwiązania, z obu stron walki o głosy w okresie przedplebiscytowym, stanowią bez wątpienia jeden z elementów uzasadniających genezę autonomii. Łatwo zauważyć ten wydźwięk w działaniach związanych z opracowaniem projektu statutu orga-

⁹ W tym samym czasie, kiedy autonomia funkcjonowała w województwie śląskim, zbliżone rozwiązania istniały w innych krajach europejskich, chociażby w Kraju Basków, Katalonii, na Słowacji.

¹⁰ Chodzi o wystąpienie w Cieszynie 10 listopada 1919 r. Ministra Przemysłu i Handlu. Ignacy Szczeniowski zadeklarował powstanie autonomicznego województwa śląskiego. Była to wyraźna odpowiedź na niemiecką ustawę uchwaloną 14 października 1919 r. przez Pruskie Zgromadzenie Krajowe, która miała gwarantować ścisły związek Górnego Śląska z Niemcami, w miejsce wcześniejszych zapowiedzi dużej samodzielności tego regionu. W praktyce oznaczało to ograniczoną autonomię, która miała stanowić akt propagandowy strony niemieckiej w okresie przedplebiscytowym. Po uchwaleniu przez Sejm Ustawodawczy Ustawy konstytucyjnej, nadającej województwu śląskiemu autonomię w dniu 15 lipca 1920 r., niemiecki Reichstag podjął ustawę z 27 listopada 1920 r., która przewidywała, że po plebiscycie Górnoszlązacy określą swoją formę związku z Rzeszą Niemiecką. Taka sytuacja powodowała, że uczestnicy plebiscytu mieli wybór pomiędzy dwoma rozwiązaniami, przy czym polskie już stanowiło wprowadzenie autonomii, niemieckie zaś zapowiedź rozstrzygnięcia, które trudno określić jako skonkretyzowane. Ówczesna prasa starała się przedstawić walory poszczególnych rozwiązań autonomicznych, jednocześnie podejmując próby zdyskredytowania propozycji przeciwnika. Należy podkreślić, że polskie rozwiązanie nie dotyczyło jedynie części górnoszląskiej, ale również części cieszyńskiej, o której przynależności zdecydował międzynarodowy arbitraż, nie zaś wcześniej planowany plebiscyt. Nieco szerzej na ten temat, w kontekście ewentualnego wpływu Aktu 5-go Listopada na prace nad statutem organicznym. Zob. A. Drogoń: *Sprawa autonomii województwa śląskiego...*, s. 64—67.

¹¹ „Otóż nasza ustawa jest odpowiedzią na tamtą ustawę: daje jednak ludowi śląskiemu nieskończenie więcej niż ustawa pruska”. Takimi słowami przed posłami Sejmu Ustawodawczego uzasadniał celowość przyjęcia proponowanych rozwiązań referent tego projektu dr J. Buzek, zob.: Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, Posiedzenie sejmowe nr 164 15 VII 1920, I. CLXIV/12—13.

nicznego¹². Niezależnie jednak od tego, niekwestionowanymi polskimi argumentami były odrębności: społeczne, polityczne i gospodarcze, które powstały w czasie długiego okresu odłączenia Śląska od Polski, dążenia ludności Śląska do samorządu wypływające z pruskich tradycji dzielnicowych, a po stronie władz centralnych — świadomość przegranego plebiscytu na Warmii, Mazurach i Powiślu oraz wykorzystywanie w propagandzie niemieckiej skutków kryzysu w wojnie polsko-bolszewickiej (zapowiedź rychłego włączenia ziem polskich do sowieckiego imperium¹³). Mówiono o tym w trakcie dyskusji na 164 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 lipca 1920 r., wskazując na trzy główne przyczyny wpływające na decyzję o ustanowieniu autonomii województwa śląskiego: sytuacja przedplebiscytowa, odrębność prawno-polityczna i ekonomiczna Śląska oraz dążenie Ślązaków do uzyskania szerokiego samorządu¹⁴.

Inicjatywa uchwalenia ustawy o autonomii Śląska została zgłoszona przez Podkomisję Plebiscytową Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu Ustawodawczego. Zapewne uwzględniając propagandowy wymiar prac nad samodzielnym statusem przyszłego województwa, opracowanie projektu ustawy powierzono Polskiemu Komisariatowi Plebiscytowemu w Bytomiu, który współpracował z dr. Józefem Buzkiem. Można spotkać stanowiska wskazujące na to, że istniały dwa projekty, a Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę w brzmieniu projektu opracowanym przez Polski Komitet Plebiscytowy¹⁵. Wydaje się jednak, że wy-

¹² Zwracał na to uwagę (z perspektywy ponad dziesięcioletniej) m.in. jeden z członków, powołanej przez W. Korfatego w ramach Polskiego Komisariatu Plebiscytowego dla Górnego Śląska, podkomisji samorządowej, która miała zająć się pracami nad przygotowaniem rozwiązań ustrojowych województwa śląskiego po plebiscycie, prawnik i późniejszy poseł Sejmu Śląskiego Paweł Kempka. Zob. Idem: *Jak Górny Śląsk otrzymał autonomię*. „Polonia” 1932, nr 2764, s. 8—9.

¹³ Miarodajny w ocenie i sposobie wykorzystywania przez propagandę niemiecką tego argumentu jest głos jednego z twórców koncepcji ustrojowej, a jednocześnie czołowego polityka śląskiego, prawnika i wieloletniego marszałka Sejmu Śląskiego Konstantego Wolnego, który z perspektywy piętnastolecia istnienia województwa śląskiego przedstawił szeroko tło walki plebiscytowej. Stwierdził w swojej pracy m.in.: „Gazety niemieckie głosiły z dnia na dzień upadek polskiego »państwa sezonowego«”, zob. K. Wolny: *Geneza statutu autonomicznego Województwa Śląskiego*. „Głos Prawników Śląskich. Kwartalnik. Organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego” 1937, nr 1, s. 12.

¹⁴ Trafnie oddaje to głos posła sprawozdawcy J. Buzka: *Przed wszystkim miarodajnym był wzgląd na sytuację obecną na Górnym Śląsku*. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, Posiedzenie sejmowe nr 164 15 VII 1920, I. CLXIV/12—13. Zob. też: *Materiały do ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego*. Mikołów 1922, s. 78.

¹⁵ Taki tok postępowania i kolejne fazy prac nad projektem przedstawił Józef Ciągwa, wskazując na możliwość pracy nad dwoma projektami. Istnienie samodzielnego projektu, opracowanego przez podkomisję samorządową Polskiego Komisariatu Plebiscytowego dla Górnego Śląska, jednak wydaje się wątpliwa. Chodzi w głównej mierze o możliwości koncepcyjne prac członków komisji, pracującej w bardzo krótkim czasie pod dużą presją oraz o podstawowy

stępujące między nimi różnice mają charakter epizodyczny. Wyraźnie przebija przez nie koncepcja konstytucji Józefa Buzka.

Konieczne jest wskazanie na wyrazisty efekt pośpiechu prac nad przygotowywaną ustawą. Oceniając precyzyjność zawartych w niej sformułowań, łatwo zauważyć szereg nieścisłości. To, co stanowiło o niedociągnięciach, mogło generować luki prawne. W sposób oczywisty wpływało na praktykę konstytucyjną w działalności władz autonomicznych, rodząc wątpliwości, a nawet konflikty. Nie sposób zgodzić się z tezą, że spory o autonomię województwa śląskiego w okresie II RP miały charakter wyłącznie polityczny. Praktyka wykazywała liczne problemy o charakterze prawnym, które niejednokrotnie wykorzystywane były w celach politycznych. Dotyczyło to różnych materii, najbardziej jednak wyrazisty charakter, z punktu widzenia oceny prawnej, spory przybierały w tych kwestiach, które wskazywały na próby wpływu organów centralnych na ustawodawstwo śląskie oraz inne procesy decyzyjne podejmowane przez organy autonomiczne województwa śląskiego¹⁶. Takie działania podmiotów centralnych zawsze były odbierane jako próby ograniczenia lub likwidacji autonomii. Ograniczenie przyznanych statutem organicznym kompetencji ustawodawczych musiało być odbierane jako naruszenie gwarancji niezależności w ramach ustroju państwa polskiego. Trudno odmówić racji K. Wolnemu, który daje prostą wykładnię powyższej tezy: „Ustawa ta zawiera autonomię, czyli samorząd dla Śląska, daje Śląskowi własny sejm, który będzie dla województwa śląskiego uchwalał prawa, i wylicza te dziedziny ustawodawstwa, w których tylko Sejm Śląski będzie dla Śląska mógł uchwalać prawo. O ile się Śląsk sam będzie rządził, o tyle będzie niezależnym od Warszawy, będzie autonomicznym”¹⁷.

Nie kwestionując postaw i konsekwencji poglądów twórców rozwiązań autonomicznych, rodzi się problem, który wynika z konieczności godzenia podstawowych zasad, na których starano się opierać budowę państwowości polskiej z rozwiązaniami praktycznymi, realizowanymi na terenie województwa śląskiego. W interesującej nas materii sprowadza się to do pytania, czy, a jeśli

argument, wyływający z faktu, że przyjęte rozwiązanie ustrojowe było zbieżne z koncepcją dr. Józefa Buzka, stanowiącą projekt konstytucji polskiej, która nie została przyjęta przez zespół opracowujący podstawy ustroju państwa u progu II RP. Trudno sobie wyobrazić, że komisja samorządowa sama wypracowała niemalże identyczny projekt, jaki wcześniej, w szerszej, ogólnokrajowej wizji państwa opracował J. Buzek. Statut organiczny jest — jak się wydaje — próbą przeniesienia jego koncepcji na znacznie węższe pole, ograniczone do jednej jednostki terytorialnej państwa, to jest przyszełego województwa śląskiego. Na temat przywołanego toku prac nad projektem ustawy zob. J. Ciągwa: *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*. [Warszawa] 1990, s. 219.

¹⁶ Idem: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na na ustawodawstwo śląskie w latach 1922—1939*. Katowice 1979.

¹⁷ K. Wolny: *Autonomia Śląska*. Mikołów 1920, s. 2. Zob. też: J. Ciągwa: *Konstantego Wolnego wizja autonomii Śląska*. W: „Z Dziejów Prawa” cz. 3. Katowice 2002, s. 142.

tak, to w jakim stopniu zakres spraw samorządnych, czyniąc z województwa śląskiego system o charakterze autonomicznym, naruszał zasady podstawowe, na których oparto system ustrojowy Konstytucji marcowej? Poza innymi wątpliwościami, chodzi tutaj o zasadę jednolitości państwa, na której budowano fundament państwa po okresie rozbiorowym. Trudno byłoby kwestionować tezę, że II Rzeczypospolita należała do państw o charakterze unitarnym. Ale nie oznacza to, że udało się przez dwadzieścia lat praktyki ustrojowej doprowadzić do pełnej unifikacji zarówno prawa, jak i instytucji ustrojowych. Nie wyeliminowano wszystkich odrębności dawnych dzielnicowych partykularyzmów. Nie udało się w krótkim okresie istnienia tego systemu doprowadzić do przewyciężenia efektów polityki rusyfikacyjnej i germanizacyjnej oraz powstrzymania określonych kierunków polityki gospodarczej i społecznej prowadzonej w interesach państw zaborczych. Kierunki polityki będą obejmowały aspekty polityczne, gospodarcze, instytucjonalne, społeczne, narodowościowe, religijne, a także wiele innych, nie zawsze dających się zdefiniować, zagadnień. Bez wątplenia wpływały na mentalność, nawyki i zachowania społeczne zamieszkującej to terytorium ludności, która przez kilka pokoleń nie tylko poddawana była oddziaływaniom obcych wpływów, ale również w sposób istotny ulegała, często w wyniku planowej polityki zaborców, znacznemu przemieszaniu narodowościowemu. Ukierunkowywany napływ ludności z terenów Rosji czy Prus związany był głównie z przejmowaniem przez ludność napływową ważnych ról, nie tylko politycznych, ale i społecznych. Oznaczało to w praktyce poważne osłabienie potencjału gospodarczego, społecznego, kulturotwórczego czy też wyraźny zanik możliwości rozwoju rodzimej inteligencji. Musiało to wpływać na osłabienie czynników państwowotwórczych w okresie restytucji państwowości polskiej.

Uwarunkowania te dotyczyły niemalże wszystkich ziem Rzeczypospolitej, żadna z tych kwestii nie wykazywała jednak tak oczywistych i dalekosiężnych różnic, jakie istniały na obszarze przyszłego, autonomicznego województwa śląskiego. Stąd konieczność zastosowania wyjątkowych rozwiązań, nawet takich, które w wymiarze doraźnym będą nie do końca zgodne z podstawowymi zasadami ustrojowymi państwa. Wydaje się, że właśnie taki kierunek myślowy towarzyszył polskiemu środowiskom propaństwowym w momencie prac nad rozwiązaniami ustrojowymi województwa śląskiego w 1920 r.

Praktyka realizacji założeń ustrojowych potwierdzała bardziej złożone relacje i podejrzenia co do tymczasowości zaistniałego stanu rzeczy. Wpływ na to miały zapewne różne czynniki, w tym poważne spory polityczne, ogarniające życie publiczne II RP, czego apogeum stanowił konflikt z maja 1926 r. Przekładało się to na miejscowe uwarunkowania, szczególnie na Śląsku, gdzie opozycja polityki sanacyjnej była bardzo silna i dobrze umocowana. Siłą było jej zinstytucjonalizowanie, mające swoje oparcie w większości parlamentarnej Sejmu Śląskiego. Tym samym stawał on się główną linią oporu przeciwko działaniom

władz centralnych, a podstawowym źródłem sporów jawiły się jakiekolwiek próby ograniczenia czy tym bardziej próby likwidacji rozwiązań ustrojowych, gwarantujących pozycję niezależności, jaką dawał statut organiczny województwa śląskiego.

Taki stan rzeczy w pełni uzasadnia dyskusje, które toczyły się w okresie dwudziestolecia międzywojennego, wskazujące sprawę autonomii jako zarzewie konfliktów pomiędzy władzami centralnymi a podmiotami wojewódzkimi. Nie można jednak pominąć wszystkich aspektów i zachowań temu towarzyszących od początku zaistnienia, po kres autonomii, szczególnie zaś sytuacji, jaka zaistniała po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej. Mimo bardzo dużego zróżnicowania politycznego oraz czasami wręcz wykluczających się koncepcji dotyczących zasad przyszłej konstytucji państwa polskiego, w środowisku parlamentarnym projekt Ustawy konstytucyjnej zawierającej statut organiczny nie budził tak wielu negatywnych emocji. Zarówno w środowiskach regionalnych, jak i centralnych w czasie jej powstawania oraz w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie Ustawodawczym nie było burzliwej dyskusji, a w szczególności nie pojawiały się zdecydowane negatywne oceny proponowanych rozwiązań. Dowodem na to może być tryb uchwalenia pierwszej od czasów Sejmu Wielkiego, przyjętej z woli narodu, Ustawy konstytucyjnej przez Sejm Ustawodawczy bez głosów sprzeciwu. Pojawiły się głosy wstrzymujące, bez rozbudowanego uzasadnienia, które wyrażone zostałyby w trakcie parlamentarnej dyskusji. Takiego stanowiska nie można traktować jako bezwzględnej dezaprobaty. Wobec braku wskazania powodów przez wstrzymujących się posłów trudno odpowiedzieć na pytanie, co było uzasadnieniem tego stanowiska. Bardziej jednoznaczna postawa parlamentarzystów uwidoczniła się przy analizie przyjęcia pierwszej, konstytucyjnej poprawki w dniu 8 marca 1921 r. Z punktu widzenia praktyki ustrojowej, jak i społecznego znaczenia, przybiera ona postać bardzo ważną, a wręcz oceniana jest jako najważniejsza poprawka do statutu organicznego, aż do czasu uchwalenia Konstytucji kwietniowej. Analizując jej wagę, należy pamiętać o dacie uchwalenia poprawki. Miało to miejsce na kilka dni przed przyjęciem Konstytucji marcowej. W tym czasie wszystkie istotne ustalenia dotyczące konstytucji ogólnopaństwowej były już gotowe. Osiągnięto w wyniku trudnych dyskusji konsensus, pozwalający na przyjęcie kompromisowego rozwiązania. W takich okolicznościach ten sam skład poselski przyjął poprawki do statutu organicznego jednomyślnie. Posłowie nie tylko potwierdzili wcześniejsze stanowisko z 15 lipca 1920 r., akceptując szeroko ujęte prawa samodzielnego funkcjonowania przyszłego województwa, ale i nie dostrzegli jakichkolwiek sprzeczności pomiędzy rozwiązaniami tam zawartymi, a rozwiązaniami wprowadzonymi w już prawie gotowej konstytucji marcowej¹⁸. Uprawnione jest tym

¹⁸ W trakcie głosowania w Sejmie Ustawodawczym nad *Ustawą konstytucyjną w dniu 15 lipca 1920 r. zawierającą statut organiczny województwa śląskiego* pojawiły się w Sejmie

samym przyjęcie stanowiska, że posłowie akceptowali z całą świadomością odrębność województwa śląskiego, która w swej istocie była sprzeczna z zasadą jednolitości państwa, aczkolwiek w praktyce, w procesie długofalowym mogła stanowić ważny czynnik w procesie unifikacji oraz integracji tych ziem z resztą Rzeczypospolitej.

Ciekawy był stosunek sił politycznych oraz opiniotwórczych środowisk społecznych na Śląsku do sprawy autonomii. Łatwo zauważyć, że w zależności od zmieniającej się sytuacji w kraju oraz zmian w obozie rządzącym środowiska te prezentowały różne zapatrywania w odniesieniu do statutu organicznego. W samym województwie wyraźną polaryzację stanowisk dostrzegano po maju 1926 r. Spory toczące się pomiędzy nowo powołanym, a pozostającym na urzędzie do końca II RP piłsudczykowski wojewodą dr. Michałem Grażyńskim, a obozem opozycji, posiadającym dominujące wpływy w Sejmie Śląskim, skupionym wokół Wojciecha Korfatego, często przybierały postać politycznych walk o zachowanie odrębności ustrojowej województwa śląskiego.

Wojewodę postrzegano nie tylko jako reprezentanta rządu w terenie, ale również jako przedstawiciela oraz silnego zwolennika środowisk sanacyjnych. Tym samym spór, w świadomości mieszkańców województwa, pozostawał trwałym symbolem sprzeczności, jakie występowały w ocenie rozwiązań ustrojowych, zawartych w Ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., pomiędzy zapatrywaniami władz centralnych — a więc sanacyjnych, reprezentowanych przez urodzonego w Gdowie w Małopolsce wojewodę Grażyńskiego, a miejscowymi środowiskami politycznymi i społecznymi, dla których symbolem walki o polskość tych ziem i obrony interesów Ślązaków był urodzony w Sadowicach (Sadowce) pod Siemianowicami syn górnika i twórca chadecji śląskiej — Wojciech Korfanty.

Historię sporów o autonomię można podzielić na trzy etapy. Pomijając pierwszy okres związany z plebiscytem i kształtowaniem województwa, już pod rządami Konstytucji marcowej pojawiły się wyraźne tendencje różnicujące stanowiska władz centralnych i miejscowych (wojewódzkich, reprezentowanych głównie przez większość Sejmu Śląskiego). Wyraźnie uległy one zaostrzeniu po wprowadzeniu noweli sierpniowej i objęciu stanowiska wojewody śląskiego przez dr. Michała Grażyńskiego, o czym wspomniano wyżej. Można przyjąć,

Ustawodawczym głosu wstrzymujące się, bez przeciwnych. Podczas głosowania nad nowelą do Ustawy konstytucyjnej, w dniu 8 marca 1921 r., wszyscy byli jednomyślni. Okres, który upłynął od uchwalenia statutu organicznego, zweryfikował poglądy wątpiących. Można przyjąć, że nie było to przypadkowe zachowanie. Rodzi się jednak pytanie, czy nie był to kolejny, ukierunkowany na zbliżający się czas plebiscytu — 20 marca 1921 r. — akt wyraźnego poparcia starań o przekonanie ludności Górnego Śląska o konieczności oddania głosu za przynależnością do Polski, która gwarantuje mieszkańcom przyszłego województwa zdecydowanie szersze przywileje i większą samodzielność, aniżeli strona niemiecka. Wyniki głosowania nad przedmiotową poprawką zobacz: Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 8 marca 1921 r. CCXVI/39—41.

że był to drugi etap konfliktu. Trzecim okresem był krótki, ale bardzo istotny czas obowiązywania Konstytucji kwietniowej, która wprowadzała możliwość znacznie łatwiejszego dokonywania zmian, a nawet likwidacji systemu autonomicznego, bez konieczności uzyskiwania zgody Sejmu Śląskiego.

Wręcz regułą rodzącą spory było różne podejście do sposobu rozliczeń finansowych pomiędzy Skarbem Śląskim a Skarbem Państwa w czasie prac nad budżetem. W sposób oczywisty chodziło o wysokość obliczanej kwoty, jaką Skarb Śląski miał przekazywać Skarbowi Państwa tytułem tangenty¹⁹. Nie oznacza to jednak, że na tym zamykano katalog spraw rodzących polityczny i prawny konflikt. Powodów sporu było więcej i miały zróżnicowany charakter²⁰.

Przykładem sporu o zakres praw samorządnych była próba narzucenia przez rząd zasady podpisywania ustaw śląskich przez Wojewodę jako reprezentanta rządu w terenie. Zapoczątkowany pismem Prezesa Rady Ministrów z 15 listopada 1923 r. konflikt próbowano przekształcić w efekt propagandowy, pozwalający wywierać presję na Sejm Śląski do przyjęcia ustawy w brzmieniu proponowanym przez rząd. Kolejne zalecenia (5 stycznia 1924 r., aby Wojewoda „czuwał nad tym, aby projekt »bez zmian« przyjęty został przez Sejm Śląski”²¹ oraz stanowisko Wojewody akceptujące taki kierunek działania z 6 lutego 1924 r.) zdają się ten efekt potwierdzać: „Komisja Prawnicza zmieniła swe pierwotne stanowisko odnośnie do uchwalonego przez siebie projektu i uchwaliła projekt rządowy z nieznacznymi [...] zmianami, by przedłożyć go Sejmowi Śląskiemu”²². Takie stanowisko Komisji Prawniczej Sejmu Śląskiego zostało zaakceptowane pismem Prezesa Rady Ministrów z 12 lutego 1924 r., skierowanym do Wojewody²³. Było to jednak pozorne zwycięstwo centrali, gdyż na posiedzeniu plenarnym Sejmu Śląskiego uzgodniony w ramach Komisji Prawniczej projekt odrzucono, co relacjonował W. Korfanty na konferencji w Prezydium Rady Ministrów. Stwierdził tam: „Kluby większości w Sejmie Śląskim nie chcą przyjąć rządowego projektu o ogłaszaniu ustaw śląskich z powodu zawartej w art. 5 projektu klauzuli o kontrasygnacie wojewody. Natomiast kluby te zgodziły się raczej na koncepcję sankcjonowania ustaw śląskich przez Prezydenta RP [...]”²⁴.

¹⁹ Tematyce związanej z instytucją tangenty poświęcił swoje badania J. Ciągwa. Ich efekt można poznać w pracy Idem: *Kontrowersje wokół tangenty*. W: *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*. Red. D. Bogacz, M. Tkaczuk. Szczecin 2006, s. 139—163.

²⁰ Nieco więcej w tej materii, ze wskazaniem, w jaki sposób spory te wpływały nie tylko na sytuację w województwie, ale i o ich międzynarodowych reperkusjach w związku z obowiązywaniem w części górnośląskiej przez okres 15 lat *Konwencji Genewskiej* zob. m.in.: A. Drogoń: *Sprawa autonomii województwa śląskiego...*, s. 68 i nast.

²¹ *Pismo wojewody śląskiego do PRM L.RW 32 — 7 z 6 lutego 1924 r.* Archiwum Akt Nowych Prezydium Rady Ministrów [dalej: AAN, PRM] 3—9, k. 593.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, k. 592.

²⁴ Ibidem, k. 30.

Tym samym wobec zaistniałych rozbieżności zrodziła się koncepcja sankcjonowania ustaw śląskich przez Prezydenta RP. Materia ta wymagała uzupełnienia statutu organicznego, a tym samym odłożono ją do czasu wydania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego.

Spośród wszystkich ugrupowań, mających swoją reprezentację w parlamencie śląskim, najbardziej konsekwentnie w obronie autonomii występował klub Chrześcijańskiego Zjednoczenia Ludowego (ChZL), będący najsilniejszą opcją polityczną w Sejmie I kadencji, a także znaczącą siłą w kolejnych sejmach, aż po wyeliminowanie ze sceny politycznej Wojciech Korfantego.

Za sposób ograniczenia autonomii uznawano przyznanie prawa zatwierdzania ustaw śląskich Wojewodzie jako reprezentantowi administracji rządowej. Mogłoby to powodować ingerencję organów centralnych w proces legislacyjny, a więc w najważniejsze uprawnienie Sejmu Śląskiego. W konsekwencji umożliwiłoby to stopniowe ograniczanie uprawnień autonomicznych województwa śląskiego, do czego władze centralne wyraźnie zmierzały. Nie oznacza to, że w tym czasie wszyscy posłowie chadecy podzielali takie stanowisko. Zapewne wpływ na to miała również szczególna pozycja lidera tego ugrupowania. W. Korfanty jako wicepremier musiał prezentować rozwiązanie wzmacniające możliwość ingerencji władz centralnych w system autonomiczny, co zgodne było z dążeniem do stopniowego procesu pełnej integracji tych ziem z państwem polskim.

Z kolei obrona popularnej wśród ludności śląskiej autonomii dawała większą pewność utrzymania silnej pozycji tego ugrupowania w kolejnych wyborach. Dlatego konsekwentnie blokowano wszystkie posunięcia zmierzające do uszczuplenia autonomii. Dostrzegając poważne zagrożenia, wpływające z faktu podpisywania ustaw śląskich przez wojewodę jako reprezentanta administracji rządowej, zaproponowano konstrukcję prawną, która pozwalałaby na pociągnięcie przez Sejm do odpowiedzialności organu podpisującego ustawy śląskie, gdyby ten wykorzystywał ów środek w celu ograniczania rozwiązań autonomicznych. Takim mechanizmem byłoby przyjęcie konstrukcji prawnej, zgodnie z którą ustawy śląskie powinien podpisywać Wojewoda jako Prezes Śląskiej Rady Wojewódzkiej.

W okresie początkowym I kadencji Sejmu Śląskiego, w czerwcu 1923 r., Klub Korfantego zajął jednoznaczne stanowisko w sprawie autonomii. Już w trakcie dyskusji nad prowizorium budżetowym, na 38 posiedzeniu klubu Chrześcijańskiego Zjednoczenia Ludowego (ChZL) podjęto uchwałę, w której: „Klub stwierdza jednogłośnie, że stoi i stać będzie zawsze twardo na gruncie poszanowania autonomii”²⁵.

Innym razem Korfanty określił oficjalne stanowisko Związku Ludowo-Narodowego w Sejmie Ustawodawczym w sprawie autonomii, wyraźnie wzmac-

²⁵ Archiwum Państwowe w Katowicach Sejm Śląsk [dalej: APK, SS] 1107, k. 147. Protokoły posiedzeń klubu Chrześcijańskiego Zjednoczenia Ludowego 1922—1924, 38 Posiedzenie z dnia 13 czerwca 1923 r.

nijące wolę obrony tych rozwiązań i konsekwentne realizowanie postanowień statutu organicznego tak długo, jak będzie tego wymagała polska racja stanu.

Podobnie pozostali wpływowi posłowie tego ugrupowania, wyrażali wolę obrony rozwiązań zawartych w Ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. tak długo, jak będzie ona wypełniać cele, do których została powołana, służąc interesom Rzeczypospolitej oraz miejscowej ludności. W trakcie jednej z klubowych dyskusji poseł Brzuska wyraził spostrzeżenie, które zdaje się w pełni uzewnętrzniać stanowisko klubu: „[...] z tego co słyszałem na posiedzeniach Klubu, jak również z prywatnych rozmów z kolegami odniosłem wrażenie, że nikt nie chce obstawać przy utrzymaniu autonomii na długie lata. Sądzę jednakowoż, że na wypadek jeżeli nasz Klub oświadczy się za zlikwidowaniem, powinno się likwidować autonomię powoli. Nie powinniśmy też tego czynić, dopóki nie zostanie w reszcie Polski zaprowadzony wojewódzki samorząd i dopóki nie ustalą się stosunki w Polsce”²⁶. Poparcie dla tego stanowiska wyrazili również inni członkowie klubu: Janina Omańkowska, Jan Lubos i Karol Mathea. Ten ostatni zwrócił uwagę na straty w zakresie uprawnień socjalnych, jakie mogłaby ponieść ludność Śląska wraz ze zniesieniem autonomii. Ponadto znacznemu skomplikowaniu uległyby sprawy kościelne. Ostatecznie przyjęto jednogłośnie rezolucję — a więc poparł ją również (skoro nie głosował przeciw) W. Korfanty — o następującej treści: „[...] w pierwszym rządzie dąży Klub do wprowadzenia Samorządu Wojewódzkiego, co powinno nastąpić w momencie wprowadzenia samorządów w całej Polsce. Dopóty to nie nastąpi, zatrzymuje się statut organiczny z tym, iż polityka Klubu pójdzie po linii życzliwego traktowania przedłożeń i do załatwiania wszelkich sporów w drodze porozumienia”²⁷.

W duchu nie tylko utrzymania, ale wręcz rozszerzenia uprawnień autonomicznych Sejmu Śląskiego wystąpił na forum Komisji Prawniczej Wojciech Korfanty podczas dyskusji nad rozciągnięciem na obszar województwa śląskiego rozporządzenia Prezydenta RP o izbach przemysłowych i handlowych. Twierdził on, że skoro Sejm Śląski może wyrazić zgodę na rozciągnięcie ustaw lub rozporządzeń Prezydenta RP na obszar województwa śląskiego, to jest również uprawniony do wnoszenia poprawek bądź dokonywania w tym akcie zmian. Zdaniem Korfanteo inne stanowisko byłoby ograniczeniem statutu organicznego, dlatego zażądał wyraźnego wypowiedzenia się Komisji Prawniczej w tej sprawie²⁸. Wydaje się, że taka interpretacja wykraczała poza ramy statutu. Mogła prowadzić do sytuacji wręcz paradoksalnej. Otóż podmioty autonomiczne mogłyby wpływać na proces prawotwórczy organów centralnych, dokonując wprowadzania w brzmienie aktów prawnych tych organów zmian.

²⁶ Ibidem, k. 156. W cytacie zachowano oryginalną pisownię.

²⁷ Ibidem. W cytacie zachowano oryginalną pisownię.

²⁸ Ibidem, k. 766; Posiedzenie z 14 listopada 1928 r.

Zagadnieniu temu poświęcono niemal w całości kolejne posiedzenie Komisji Prawniczej. Problem był tak ważki, że oficjalne stanowiska zaprezentowały wszystkie kluby oraz wojewoda. Przedstawiciel wojewody — August Zalewski, wyraził pogląd, że w świetle obowiązujących przepisów prawa Sejm Śląski może akty rządu ustawowego, rozporządzenia Prezydenta czy ustawy Sejmu RP albo przyjąć bez zmian, albo odrzucić. Innych prawnych możliwości nie było. Wszystkie kluby, poza chadeckim, opowiedziały się za dyskusją merytoryczną nad projektem rozporządzenia, a dopiero później nad możliwościami dokonania w nim zmian²⁹. Wydaje się, że wniosek Korfanteo w związku z tą kwestią był zbyt daleko. Gdyby przyjąć wykładnię rozszerzającą w takim zakresie, jaki proponował W. Korfanty, mogłoby dojść do sytuacji, w której Sejm Śląski stanąłby w procesie legislacyjnym ponad Prezydentem czy też Sejmem Rzeczypospolitej. Słuszniejsza i zgodna z prawem wydaje się interpretacja, według której Sejm Śląski mógł bądź przyjąć, bądź odrzucić proponowane rozwiązanie ogólnokrajowe.

Przywołane przykłady wyraźnie wskazują, że rola W. Korfanteo w procesie kształtowania rozwiązań autonomicznych jest trudna do przecenienia. Jego zmieniająca się pozycja niejednokrotnie zmuszała do zajmowania stanowiska adekwatnego do roli, jaką odgrywał w organach centralnych. Wydaje się jednak, że obrona autonomii postrzegana była jako czynnik pozwalający na działania, które nie tyle miały doprowadzić do separatyzmu dzielnicowego na Śląsku, lecz wręcz przeciwnie — do zatarcia tych różnic, które były pozostałością panowania niemieckiego. Miano to czynić etapami, z uwzględnieniem rozlicznych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, ale i politycznych. Trudno taką postawę uznać za sprzeczną z polską racją stanu.

Śród spraw wymagających szybkiej ścieżki legislacyjnej na plan pierwszy wysuwała się kwestia uchwalenia przez Sejm Śląski śląskiej konstytucji (tak nazywano ustawę o wewnętrznym ustroju województwa), która wpływała wprost z Ustawy konstytucyjnej (art. 14 i 15). Miała ona regulować wiele ważnych problemów, związanych z istotą ustrojową województwa. Do takich należały m.in.: szczegółowe określenie składu Sejmu Śląskiego, ordynacja wyborcza i prawo wyborcze do Sejmu, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, wprowadzenie referendum, ważniejsze kwestie ustroju Sejmu Śląskiego, Rady Wojewódzkiej oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i innych urzędów śląskich³⁰.

²⁹ Ibidem, k. 779; Posiedzenie z 17 listopada 1928 r.

³⁰ Zob. art. 14 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca...*, kolejny art. 15 określa zasadę publikacji i ogłoszenia tej ustawy — jednocześnie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej i Dzienniku Ustaw Śląskich po podpisaniu przez Naczelnika Państwa oraz reguły zmian w niej dokonywanych. Ponadto art. 22 dopełnia zakres spraw regulowanych przez ustawę o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego: obowiązek określenia okresu wyborczego Sejmu Śląskiego, wskazując jednocześnie, że okres ten nie może trwać dłużej niż 5 lat, licząc od dnia otwarcia Sejmu.

Sejm Śląski, mimo licznych prób³¹, nie uchwalił tej ustawy. Powody tego były różne, nie miały swojego źródła w zaniedbaniu obowiązków posłów Sejmu Śląskiego. W dużym stopniu wypływały z działań władz centralnych, co może być kolejnym przykładem stosowania mechanizmów ograniczających autonomiczne uprawnienia. Ustawy tej nie można było podjąć bez współdziałania, a właściwie bez wcześniejszych uzgodnień z władzami centralnymi (art. 15). Inną sprawą jest zmieniająca się sytuacja polityczna na Śląsku, decydująca o układzie sił w parlamencie, szczególnie w okresie po upływie przedłużonej kadencji I Sejmu Śląskiego.

Równie ważną, niezrealizowaną delegacją ustawową była sprawa art. 5 statutu organicznego. Dotyczyła ona problematyki uchwalenia przez Sejm Śląski i Sejm RP równobrzmiących ustaw dotyczących kwestii finansowej. Tutaj inicjatywa należała do podmiotów władzy centralnej, gdyż przywołany artykuł wyraźnie stwierdza, że projekt tych ustaw będzie ułożony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką. Jej istota sprowadzała się do określenia wzajemnego stosunku systemów podatkowych — śląskiego i państwowego — oraz wyraźne określenie wzajemnych stosunków administracji skarbowej centralnej i śląskiej³². Brak inicjatywy oraz wyraźnego dążenia do opracowania tych równobrzmiących ustaw jeszcze wyraźniej wskazuje, jak instrumentalizowano na szczeblu centralnym działania ograniczające sprawne i skuteczne działanie podmiotów autonomicznych. Niewykonanie delegacji ustawowej w tym przypadku rodziło poważne problemy w realizacji podstawowych funkcji systemu autonomicznego. Regulacje decydujące o finansowej stronie funkcjonowania województwa uzależnione były od określonego w art. 5 prowizorium budżetowego. Ten mechanizm, przewidziany w Ustawie konstytucyjnej jako przejściowy, miał obowiązywać do czasu uchwalenia przedmiotowych ustaw. Rodziło to złożony układ prawny, nakazujący m.in. odwoływanie się do ustaw wcześniej obowiązujących na obszarze województwa śląskiego (a więc przede wszystkim pruskich i austriackich) oraz do specyficznego sposobu rozliczeń ze Skarbem Państwa. Taki stan rzeczy był źródłem wielu konfliktów występujących na linii władze centralne — władze wojewódzkie. Obrazuje wyraźnie mechanizmy negatywnego wpływu władz centralnych na praktykę ustrojową określoną prawami samorządnymi w statucie organicznym.

Brak ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego spowodował, że szereg materii dotyczących spraw ustrojowych, wyraźnie zastrzeżonych dla ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, zostało uregulowane w trybie ustaw zwykłych. Spośród najważniejszych należy wskazać na określe-

³¹ Zagadnienie to badał i omawiał J. Ciągwa w swoich publikacjach poświęconych systemowi ustrojowemu województwa śląskiego, w szczególności zaś w pracy: *Z dziejów prac nad ustawą o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego*. „Przegląd Prawa i Administracji” 1977, T. 9, s. 127—152.

³² Zob. art. 5 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca...*

nie trybu ogłaszania ustaw śląskich³³, uregulowanie zasad wyboru oraz określenia okresu urzędowania wybieranych członków Rady Wojewódzkiej³⁴, a także powierzenie kontroli finansowej wojewódzkiej administracji samorządowej Urzędowi Kontroli Państwowej w miejsce Śląskiej Izby Obrachunkowej³⁵. Bardzo złożony układ stosunków ustrojowych regulowanych poza konstytucją śląską związany był z ordynacją wyborczą do Sejmu Śląskiego. Jej brak w praktyce paraliżował funkcjonowanie systemu. Niemożność wyboru posłów oznaczało brak najważniejszego podmiotu autonomicznego, czyli Sejmu Śląskiego. Uchwalenie ustawy zawierającej ordynację wyborczą było koniecznością. Wątpliwości musi jednak budzić tryb uchwalenia ustawy zawierającej ordynację wyborczą. Odbiegał on od wskazania Ustawy konstytucyjnej, gdyż regulację podjęto w trybie ustawy zwykłej. Naruszono normę konstytucyjną, wydając ustawę zwykłą, wprowadzającą ordynację wyborczą do Sejmu Śląskiego³⁶.

Przykłady wyżej przywołane obrazują proces naruszenia zasad regulujących istotę porządku prawnego. Burzą hierarchiczny układ aktów prawnych. Musi to rodzić pytanie, czy w takim stanie rzeczy istnieje konieczność wyodrębniania i różnicowania ustaw, przy czym rolę nadrzędną przypisuje się ustawie konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę polityczno-prawne konsekwencje tego stanu rzeczy, otwarte pozostaje rozumienie konstytucyjności statutu organicznego. Mówiąc obrazowo, chodzi o rozstrzygnięcie zasadniczego zagadnienia: czy w takim stanie rzeczy ustawa z 15 lipca 1920 r. jest konstytucyjną jedynie dlatego, że taką nazwę nadał jej Sejm Ustawodawczy, czy też zachowuje istotę aktu nadrzędnego w hierarchii aktów prawnych obowiązujących w RP, równorzędną innym aktom konstytucyjnym? Negatywna odpowiedź na postawione pytanie byłaby podstawą przyjęcia tezy, o którą zabiegali zwolennicy konieczności zniesienia autonomii. Pozwoliło to na uznanie epizodycznej roli statutu organicznego. Miał wypełnić swoje zadanie wykreowane na potrzeby zaistniałej sytuacji politycznej i międzynarodowej w 1920 r. Wraz z rozstrzygnięciem plebiscytowym stał się balastem utrudniającym procesy unifikacyjne i pełną integrację ziem II Rzeczypospolitej. Taki tok politycznego myślenia nie mógł znaleźć oparcia w państwie budowanym na zasadach porządku prawnego, ugruntowanego regułami uznającymi fundamentalne zasady budowania systemu aktów prawnych. Odrzucenie zasady hierarchicznego układu aktów prawnych i zanegowanie nadrzędności Ustawy konstytucyjnej, traktowanie konstytucyjności ustawy nadrzędnej w kategoriach epizodycznych łatwo by-

³³ Sprawę tę uregulowano rozporządzeniem z dnia 17 czerwca 1922 r. oraz ustawą z 20 października 1922 r. i ustawą z 17 czerwca 1926 r.

³⁴ Problem ten regulowała ustawa z 20 października 1922 r.

³⁵ Kwestia ta została uregulowana ustawą Sejmu Śląskiego z 11 stycznia 1924 r.

³⁶ *Ustawa z dnia 22 marca 1929 r. w sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu Śląskiego*. Dz.U. R.P. 1930, nr 12, poz. 87.

łoby przenieść na dowolny akt konstytucyjny, w zależności od uwarunkowań politycznych. Mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której w skrajnym układzie politycznym można byłoby postawić pytanie, czy Konstytucja marcowa jest konstytucją tylko dlatego, że Sejm Ustawodawczy nazwał ją ustawą konstytucyjną? Przecież ustawa konstytucyjna, zawierająca statut organiczny również została uchwalona przez Sejm Ustawodawczy, tym samym skoro tezę taką można zgłaszać w stosunku do niej, to dlaczego nie można w stosunku do innych aktów prawnych.

Wskazano tylko kilka przykładów obrazujących rodzaj sporów, które w praktyce uzewnętrzniały różnice w podejściu do zakresu praw samorządnych, jakie przypisano województwu śląskiemu. W tym czasie przedstawionym sporom nie towarzyszyła debata doktrynalna czy też inna otwarta prawnicza dyskusja, dotycząca przedmiotowego zagadnienia, określającego wzajemne relacje pomiędzy organami centralnymi a władzami autonomicznymi — głównie Sejmem Śląskim. Ciekawe, że problem autonomii, a przynajmniej administracji autonomicznego województwa, nie stał się przedmiotem merytorycznych prac komisji zajmującej się unifikacją administracji centralnej. Tym samym nie zaproponowano zmian, czy też nie podjęto prób dostosowania administracji wojewódzkiej do zmian, jakie miały miejsce w organizacji tej administracji w latach 1926—1928. Brakowało zarówno doktrynalnej dyskusji, jak i konkretnych propozycji legislacyjnych, które wysuwałyby postulaty dotyczące zakresu niezależności systemu ustrojowego województwa śląskiego³⁷.

Być może jednym z powodów takiego stanu rzeczy było przejęcie w tym czasie stanowiska wojewody śląskiego przez bardzo dynamicznego i stanowczego zwolennika rządów pomajowych w osobie dr. Michała Grażyńskiego, który mógł uchodzić za należytego gwaranta polityki władz centralnych, realizowanej na Śląsku. Tym samym można próbować bronić tezy, że aby nie antagonizować jeszcze głębiej relacji pomiędzy centrum a władzami autonomicznymi, zdecydowano się na rozwiązanie pośrednie: pozostawiono istniejący stan rzeczy, natomiast rolę podmiotu stopniowo ograniczającego praktyczny wymiar

³⁷ Komisja do opracowania projektu reorganizacji administracji państwa z 1926 r. w swoim końcowym sprawozdaniu, w odniesieniu do problematyki ujednoczenia systemu ustrojowego samorządu stanęła na ciekawym stanowisku: Jednolitość samorządu gminnego od Pomorza aż do Wołynia ze stanowiska państwa nie jest rzeczą konieczną i nie jest wskazane. Komentarz do tego stanowiska, wyrażony przez dr. Stanisława Druszkowskiego, daje argumenty obrońcom autonomii: „Uwaga ta ma zastosowanie nie tylko do ustroju gminnego. Jeżeli w państwie względnie jednolitym potrzebna i korzystna jest decentralizacja, to tym bardziej jest ona konieczna, a nawet w bardzo szerokim zakresie, w państwach złożonych z części różniących się znacznie pod względem gospodarczo-kulturalnym. W państwach tego typu jednolite dla całego terytorium ustawodawstwo nie tylko nie odpowiada interesom poszczególnych społeczności, ale nawet sprzeczne jest z interesem całości”. Zob. S. Druszkowski: *Rozważania nad sprawą autonomii śląskiej*. „Głos Prawników Śląskich. Kwartalnik. Organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego” 1937, nr 1, s. 26.

praw samorządnych miał przejąć nowy wojewoda, który z mocy Ustawy konstytucyjnej był jednocześnie przewodniczącym Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Gdyby taka teza mogła zostać zweryfikowana, wiele wątpliwości mogłoby zostać wyjaśnione. Brak jednak jakichkolwiek dokumentów potwierdzających taką hipotezę, a jednocześnie trudno sobie wyobrazić inną, skuteczną metodę badawczą, która pozwoliłaby na pełną weryfikację postawionego wyżej poglądu. Można ją jedynie przyjmować jako domniemane powody wyraźnych działań, podejmowanych przez wojewodę Grażyńskiego w kierunku ograniczania autonomii.

Innymi czynnikami, ograniczającymi pełny zakres stosowania praw samorządnych, były te, które wypływały z uwarunkowań międzynarodowych. W głównej mierze chodzi o wypracowaną przy dużej aktywności strony polskiej, przy szerokim udziale przedstawicieli województwa śląskiego, ratyfikowaną ustawą sejmową Konwencję Górnośląską³⁸. Obowiązywała ona do 1937 r. i często wykorzystywana była przez stronę niemiecką celem skutecznego blokowania polityki wytyczanej polską racją stanu, np. w zakresie polityki szkolnej, wyznaniowej czy historycznej.

Sprawa odrębności województwa śląskiego oraz konstytucyjności statutu organicznego stała się przedmiotem poważnej dyskusji doktrynalnej po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej w 1935 r. Wprowadzone w niej zmiany miały poważny wpływ na niektóre rozwiązania ustrojowe województwa śląskiego³⁹. Ten kierunek zdawał się potwierdzać tezę o nieuchronności poważnych zmian dotyczących organizacji ustroju tego województwa. Kwestią czasu pozostawało przyjęcie jednego z kierunków dalszego postępowania: albo proces likwidacji systemu ustrojowego gwarantującego autonomię, albo jego poważna rekonstrukcja. Zanim podjęto decyzję polityczną zmierzającą do wyboru jednej z wskazanych opcji, sprawą zajęli się przedstawiciele środowisk prawniczych, podejmując bardzo ciekawą i merytoryczną dyskusję w interesującej nas ma-

³⁸ Ustawa z dnia 24 maja 1922 r. w przedmiocie ratyfikacji konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie dnia 15 maja 1922 r. (Dz.U. Rz.P. 1922, nr 44, poz. 370) w art. 1 stwierdza: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdza niemiecko-polską konwencję, dotyczącą Górnego Śląska, podpisaną w Genewie 15 maja 1922 r.”.

³⁹ Dotyczy to zmiany brzmienia art. 44 statutu organicznego. Zmierzała ona w kierunku pozbawienia Sejmu Śląskiego możliwości blokowania zmiany Ustawy konstytucyjnej zawierającej statut organiczny. W przepisach końcowych Konstytucji kwietniowej zachowano moc obowiązującą Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego wraz z dokonаныmi w niej późniejszymi zmianami, z tym zastrzeżeniem, że wprowadzono nowe brzmienie art. 44: „Zmiana niniejszej ustawy konstytucyjnej wymaga ustawy państwowej, oraz uchylono art. 2 w brzmieniu: ustawa, zmieniająca niniejszą ustawę konstytucyjną wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego. Zob. art. 81 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.” (Dz.U. RP 1935, nr 30, poz. 227). Tym samym dla dokonania zmian Ustawy konstytucyjnej zawierającej statut organiczny województwa śląskiego nie była od tej pory konieczna zgoda Sejmu Śląskiego.

terii. Została ona zainicjowana przez śląskich prawników. Komitet Redakcyjny „Głosu Prawników Śląskich”⁴⁰, kwartalnika będącego organem Śląskiego Towarzystwa Prawniczego, ogłosił ankietę: „W sprawie reformy ustroju Województwa Śląskiego”. Spotkała się ona z dużym zainteresowaniem i zaowocowała wieloma ciekawymi propozycjami, stanowiącymi niejednokrotnie gotowe wnioski zmian legislacyjnych. Tej tematyce poświęciłem odrębne opracowanie. Zostało ono zaprezentowane na XXVI Ogólnopolskim Zjeździe Historyków Państwa i Prawa: „Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej” w Mrągowie (13—16.09.2016 r.) jako referat pt. „»By sprawa ta uregulowana była w formie [...] uwzględniająca zarówno konieczności państwowe Rzeczypospolitej, jak i słuszne postulaty śląskie«. Myśl polityczno-prawna w dyskusji nad autonomią województwa śląskiego w świetle Konstytucji kwietniowej”. Spodziewana publikacja pozwoli czytelnikowi na kontynuację myśli, zaprezentowanych w przedstawionym artykule.

⁴⁰ „Głos Prawników Śląskich” był pierwszym na Śląsku (a ściślej: w województwie śląskim) czasopismem prawniczym. Pozostał najpoważniejszym periodykiem środowiska prawniczego na tym terenie w okresie II RP. Stanowił oficjalny organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego, które to było wydawcą czasopisma. Pierwszy numer kwartalnika ukazał się w lipcu 1937 r. Łącznie udało się wydać III roczniki, w których mieściło się 9 numerów: 2 w 1937 r., 4 w 1938 oraz 3 w 1939 r. Przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego był Prezes Sądu Apelacyjnego dr Agenor Frenzl. Członkami tego Komitetu byli wybitni przedstawiciele wszystkich zawodów prawniczych (w tym Konstanty Wolny, Włodzimierz Dąbrowski, Jan Handzel), a członkami korespondentami m.in. prof. Leon Babiński (Warszawa), prof. Jan Gwiazdomorski (Kraków), prof. Władysław Wolter (Kraków). W Komitecie reprezentowane były środowiska prawnicze wszystkich pozostałych ośrodków akademickich: Lwowa, Wilna, Poznań i Lublina. Znamienne jest to, że w ostatnim, lipcowym numerze z 1939 r. została zamieszczona *Odezwa* Komitetu Organizacyjnego IV Zjazdu Prawników Polskich, który miał się odbyć w dniach 3—6 września 1939 r. w Gdyni. Zamieszczono w niej zasadnicze przesłanie: „IV Zjazd Prawników Polskich w Gdyni powinien być nie tylko zjazdem zawodów prawniczych, ale i potężną manifestacją całego prawnictwa polskiego, mającego reprezentować niewzruszalność praw Polski do morza”, zob. „Głos Prawników Śląskich. Kwartalnik. Organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego” 1939, nr 3(9), s. 337. Jak widać, w środowiskach prawniczych wybuch wojny we wrześniu nie był brany pod uwagę. Po zakończeniu II wojny światowej nie udało się wskrzesać idei kontynuacji dzieła wydawania „Głosu Prawników Śląskich”, co wydaje się w pełni zrozumiałe, mając na uwadze kierunki polityki nowego systemu totalitarnego na ziemiach polskich oraz straty, jakie poniosło środowisko prawnicze w okresie okupacji.

Doktrinäre Entwürfe und praktischer Ausmaß der forderten Änderungen im Gründungsstatut der Woiwodschaft Schlesien in der II. Republik Polen

Schlüsselwörter: Selbstverwaltungsangelegenheiten (Autonomie) des Schlesien, Gründungsstatut, das Schlesische Parlament, Rechtsvereinheitlichung, die II. Republik Polen

Zusammenfassung: Nach der Erlangung der Unabhängigkeit musste sich die II. Republik Polen zahlreichen Herausforderungen stellen, von denen die Vereinheitlichung der Staatsform am wichtigsten war. Sie war zwar eine nötige Bedingung für Dauerhaftigkeit des Daseins, Einheitlichkeit des politischen Systems, Beseitigung der Partikularismen von den einzelnen Landesteilen und Erschaffung der Grundlagen für gemeinsame Gesellschaftsform. Der Prozess stieß auf die oft unüberwindbaren Hindernisse. Man musste verschiedene Widersprüche mit den Herausforderungen in Einklang bringen, die durch vielschichtige Faktoren hervorgerufen wurden: inländische Umstände, katastrophale Wirtschaftslage, komplizierte Gesellschafts- und Nationalitätsprobleme und internationale Verhältnisse.

In der neugegründeten schlesischen Woiwodschaft kamen die meisten der genannten Probleme besonders deutlich zum Vorschein. Die Ursache dafür war große Dezentralisierung, in deren Folge diese Woiwodschaft mit einer weitgehenden Autonomie ausgestattet war.

Im vorliegenden Aufsatz nannte man lediglich einige Beispiele für damalige Konflikte, die eine unterschiedliche Auffassung von Selbstverwaltungsangelegenheiten (Autonomie) zum Ausdruck brachten. Mit diesen Streiten gingen aber keine doktrinäre Debatte oder andere offene Diskussion der Juristen einher, welche die gegenseitigen Beziehungen zwischen zentralen Organen und autonomer Gewalt — vor allem dem Schlesischen Parlament zu bestimmen hätte.

Die Autonomie der schlesischen Woiwodschaft und die Verfassungsmäßigkeit des Gründungsstatutes standen nach der Verabschiedung der Verfassung der Republik Polen im April 1935 zur ernstesten doktrinären Diskussion. Die hier eingeführten Änderungen haben einen großen Einfluss auf manche Lösungen in der Staatsform der schlesischen Woiwodschaft ausgeübt. Diese Richtung schien die These von der Unabwendbarkeit der wesentlichen Reorganisation des Systems dieser Woiwodschaft zu bestätigen. Es war nur eine Zeitfrage, welche Vorgehensweise festzulegen: entweder die Autonomie aufheben oder sie weitgehend modifizieren.

Andrzej Drogoń

Doctrinal concepts and the practical dimension of the postulated changes in the organic statute of the Silesian Voivodeship during the Second Republic of Poland

Keywords: autonomy of the Silesian Voivodeship, organic statute, Silesian Sejm, unification, the Second Republic of Poland

Summary: After gaining independence, the Second Republic of Poland had to face many challenges, among which the unification of the political system was the most important one. It determined the stability of life, the homogeneity of the political system, the elimination of regional particularisms, and the construction of the basis which would unite social structure. This process

faced obstacles that were frequently impossible to overcome. It was vital to reconcile contradictions with challenges imposed by various factors based on inner conditioning and additionally reinforced with a catastrophic economic situation, with a complex social and national condition, as well as international situation.

The newly-established Silesian voivodeship was one of those regions where most of the aforementioned problems were especially pronounced. It was connected with a vast decentralization which took the form of the autonomy that was granted to this voivodeship.

The present article discusses only a handful of examples that depict the conflicts which in practical terms manifested the differences concerning the extent of autonomous rights that had been attributed to the Silesian voivodeship. At that time, the conflicts were not accompanied by the doctrinal debate nor by any other legal discussion on the matter in question that would specify mutual relations between the central government units and the autonomous authorities, mainly the Silesian Sejm.

The problem of the autonomy of the Silesian Voivodeship and the constitutionality of the organic statute became the subject of a serious doctrinal discussion after the adoption of the April constitution in 1935. The changes that had been introduced had a considerable influence on some political solutions of the Silesian voivodeship. This direction seemed to confirm the thesis about the inevitability of serious changes in the political structure of this voivodeship. The adoption of one of the two solutions, namely either the abolishment of the political system that guaranteed autonomy or its deep reconstruction, was just a matter of time.