

ANDRZEJ DROGOŃ

Katowice

Ustrój samorządny województwa śląskiego czy autonomia? Spór doktrynalny czy też różne instytucje ustrojowe?

Ustawa konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego RP z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego¹ w praktyce ustrojowej stanowiła rozwiązanie znacznie odbiegające od podstawowych założeń, na podstawie którego próbowano budować system ustrojowy jednolitego Państwa Polskiego po okresie rozbiorowym. Unifikacja systemu ustrojowego ziem polskich, stanowiących porozbiorową strukturę, opartą na kilku różnych porządkach prawnych państw zaborczych, stanowiła podstawowe wyzwanie, przed którym stanęli twórcy restytuowanej Rzeczypospolitej Polskiej po 1918 r. Długotrwały okres niebytu państwowego, przeplatany różnymi rozwiązaniami i tradycjami państw zaborczych, stanowiły problemy natury nie tylko politycznej i społecznej, ale były także poważnym wyzwaniem natury ustrojowej. W konsekwencji zmienności, towarzyszące dziejom tych ziem, wymuszały stosowanie rozwiązań, które nie zawsze mogły mieścić się w konwencji modelowych mechanizmów ustrojowych, budowanych przez doktrynę państwa konstytucyjnego. Terytoria przyszłego Państwa Polskiego dodatkowo chłoneły doświadczenia ustrojowe nie tylko sąsiednich państw zaborczych. W okresie Księstwa Warszawskiego wprowadzono wiele ciekawych instytucji, które okazały się trwałym elementem, zaszczerpionym na części ziem zaborów pruskiego i austriackiego (Kodeks Napoleona, Rada Stanu, zasady racjonalistycznego podziału

¹ *Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego*. Dz.U. R.P., nr 75, poz. 497.

terytorialnego itp.). W wyniku wchłonięcia tych ziem przez Rosję po kongresie wiedeńskim, doświadczenia te znalazły swoje miejsce w konstytucji Królestwa Polskiego. Wcześniejsze polskie tradycje i dziedzictwo ustrojowe skutecznie zacierano w okresie intensywnej rusyfikacji i germanizacji. Dodatkowo komplikowały sytuację uwarunkowania istniejące na terytoriach, pozostających poza granicami państwa polskiego przed 1772 r. (chodzi o ziemie śląskie, które od czasów Kazimierza Wielkiego pozostały pod zwierzchnictwem władców austriackich, a od 1740 r. stały się częścią państwa pruskiego, jak i o ziemie Śląska Cieszyńskiego, które po wojnach śląskich pozostały w Austrii).

Trudno wyobrazić sobie całkowite odrzucenie narzucanych przez kilka pokoleń doświadczeń, budujących wcześniejsze systemy, jeszcze trudniej — pełną akceptację stanu istniejącego wraz z zakończeniem pierwszej wojny światowej. Tym samym wyzwanie unifikacyjne, warunkujące trwałość bytu, jednolitość systemu ustrojowego, eliminowanie partykularyzmów dzielnicowych, budowanie podstaw spajających strukturę społeczną, napotykało szereg barier. 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, a także uwarunkowań międzynarodowych². Już w okresie pierwszej wojny światowej pojawiały się wyraźne sygnały wskazujące na to, że sprawa polska może być poważnym atutem w realizacji celów, jakie zakładały mocarstwa rozbiorowe, stojące w tej wojnie po przeciwnych stronach linii frontu. Pokazywały to stanowiska zarówno strony rosyjskiej, wyrażanej czy to decyzjami Mikołaja II, czy też deklaracje późniejszych władz porewolucyjnych Rządu Tymczasowego, a w kolejnym etapie władz bolszewickich, jak i stanowisko prezentowane przez Niemcy i Austrię.

Problemy unifikacyjne były dostrzegane już na początku tworzenia się województwa śląskiego. Nie bez znaczenia był fakt, że czas jego powstawania to również okres intensywnych walk o wschodnie granice Polski. Ponadto teren Górnego Śląska, w związku z koniecznością przeprowadzenia plebiscytu, będącego wynikiem postanowień art. 88 traktatu wersalskiego z Niemcami³, poddany został międzynarodowemu nadzorowi. Nie ulega jakiegokolwiek wąt-

² Podejmowałem tę tematykę już wcześniej. Artykuł niniejszy jest kolejną próbą syntezy poglądów i ich zebrania w celu skompensowania tez, pozwalających na podsumowanie wymagającej ciągłego pogłębiania wiedzy, złożonego zagadnienia obejmującego tematykę procesów decentralizacyjnych, uwidocznionych na odzyskanych przez Polskę ziemiach śląskich po pierwszej wojnie światowej. Z wcześniejszych prac zobacz chociażby: A. Drogoń: *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.

³ Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200.

pliwości, że obszar ten, zarówno dla Niemiec, jak i nowo kształtowanej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowił dużej wagi czynnik wpływający na sytuację gospodarczą i społeczną tych państw. Państwo polskie — poza intensywną dyplomacją (wynikiem której będzie decyzja o przeprowadzeniu plebiscytu), działaniami zbrojnymi (powstania śląskie), szeroką akcją propagandową na rzecz konieczności odzyskania Śląska oraz wieloma innymi działaniami pomiędzy 1919 a 1922 r. — podjęło niezwykle ważny argument, którego istota sprowadzała się do projektu szerokiego zdecentralizowania systemu zarządzania tymi ziemiami w ramach polskiej państwowości.

Strony zbliżającego się rozstrzygnięcia plebiscytowego: Niemcy oraz Polska, podejmowały zintensyfikowane środki, używając najróżniejszych metod celem uzyskania wyniku pozwalającego na przejęcie terenów Górnego Śląska, objętych plebiscytem. Wielokierunkowość działań strony polskiej wykazuje determinację, objawiającą się podejmowaniem kroków, które mogą rodzić wrażenie, że są wzajemnie sprzeczne. Nie sposób uniknąć pytania, czy wszystkie były zgodne z podstawowymi zasadami, na podstawie których budowano restytuowaną Rzeczpospolitą. Z całą pewnością intensywne działania podejmowane na arenie międzynarodowej, które doprowadziły do decyzji o przeprowadzeniu plebiscytu na terenie Górnego Śląska, należy traktować jako kierunek polityki zgodny z zasadami, wyznaczanymi polską racją stanu. Trudno zanegować działania ukierunkowane na wsparcie zbrojnych powstań śląskich oraz szeroką akcją propagandową na rzecz konieczności odzyskania Śląska.

Wśród działań, podejmowanych w okresie przedplebiscytowym, pojawił się element — faktycznie zainicjowany przez stronę niemiecką — oparty na dążeniu do przekonania ludności obszaru plebiscytowego o możliwości uzyskania specjalnego statusu ustrojowego, opartego na szeroko rozumianym zdecentralizowaniu systemu zarządzania. Strona polska, dążąc do przelicytowania propagandowych argumentów niemieckich, podjęła dalej idącą ustawę, która nie była tylko propozycją, ale zbiorem ustrojowych norm, zawartych w ustawie konstytucyjnej. Zgodnie z jej zasadami, w ramach polskiej państwowości, kreowano województwo śląskie, którego terytorium nie można było w momencie uchwalania ustawy precyzyjnie określić⁴. Wołą Sejmu Ustawodawczego RP 15 lip-

⁴ Jeszcze nie było wiadomo, jaki będzie zakres terytorialny z uwagi na to, że rozstrzygnięcie plebiscytowe miało nastąpić dopiero 20 marca 1921 r. Pamięając o tym, moment zaistnienia województwa śląskiego może być różnie oceniany. Przepisy, zawarte w *Ustawie konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego*, w art. 45 wskazuje na jej obowiązywalność „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: *Autonomia Śląska (1922—1939)*. Katowice 1988, s. 10. W praktyce przyjmuje się, że oficjalnym dniem przejścia Górnego Śląska przez II RP i powstaniem województwa śląskiego jest dzień 22 czerwca 1922 r., kiedy to do Katowic wkroczyło Wojsko Polskie, pro-

ca 1920 r. ta przyszła jednostka terytorialna uzyskała wyjątkowy status ustrojowy. O trwałym statusie miał decydować charakter tego aktu prawnego, gdyż była to pierwsza w Rzeczypospolitej Polskiej ustawa konstytucyjna, uchwalona przez konstytuante wybraną z woli narodu w demokratycznym procesie wyborczym. Budowała ona system powszechnie nazywany autonomicznym.

W wymiarze historycznym, autonomiczne doświadczenia znane były w krajach europejskich⁵, na ziemiach polskich wiązane były zaś z okresem rozbiorowym. W różnych systemach pojawiały się mechanizmy charakterystyczne dla tak dalece posuniętej decentralizacji. Najbardziej znaczącym przykładem była autonomia galicyjska, ale elementy tych rozwiązań zaistniały również w systemie Królestwa Kongresowego czy też Rzeczypospolitej Krakowskiej.

W okresie przed zbliżającym się plebiscytem strona polska oficjalnie zabrała głos już z końcem 1919 r.⁶. Polska ustawa autonomiczna musiała być konkurencyjna w stosunku do pruskiej, co oznaczało, że musiała zawierać więcej konkretnych i korzystniejszych rozwiązań⁷.

Łatwo zauważyć propagandowy wydźwięk w działaniach związanych z opracowaniem projektu statutu organicznego⁸, co stanowiło jeden z elemen-

wadzone przez gen. Stanisława Szeptyckiego, a na Rynku katowickim nastąpiła uroczystość symbolizująca powrót Śląska do Macierzy.

⁵ W tym samym czasie, kiedy autonomia funkcjonowała w województwie śląskim, zbliżone rozwiązania istniały w innych krajach europejskich, chociażby w Kraju Basków, Katalonii, na Słowacji.

⁶ 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., przewidującą, że po plebiscytcie 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, zaś niemieckie — 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 górnośląskiej, ale również części cieszyńskiej, o której przynależności zadecydował międzynarodowy arbitraż, nie zaś wcześniej planowany plebiscyt.

⁷ Zwracała na to uwagę m.in. poseł sprawozdawca, dr Józef Buzek w swoim wystąpieniu, referując projekt statutu organicznego na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego: „Otóż nasza ustawa jest odpowiedzią na tamtą ustawę: daje jednak ludowi śląskiemu nieskończenie więcej niż ustawa pruska”. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, pos. 164 15 VII 1920, I. CLXIV/12—13.

⁸ P. Kempka: *Jak Górny Śląsk otrzymał autonomię*. „Polonia” 1932, nr 2764, s. 8—9.

tów uzasadniających genezę autonomii. 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, jak i wykorzystywanie w propagandzie niemieckiej skutków kryzysu w wojnie polsko-bolszewickiej (zapowiedź rychłego włączenia ziem polskich do sowieckiego imperium⁹). 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 samorządu¹⁰.

Inicjatywa uchwalenia ustawy o autonomii Śląska została zgłoszona przez Podkomisję Plebiscytową Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu Ustawodawczego. Zapewne, mając na uwadze propagandowy wymiar prac nad samodzielnym statusem przyszłego województwa, opracowanie projektu ustawy powierzono Polskiemu Komisarjatu Plebiscytowemu w Bytomiu, który współpracował z dr. Józefem Buzkiem (profesorem praw, twórcą projektu konstytucji wzorującej przyszły ustrój państwa polskiego na federacyjnych rozwiązaniach systemu amerykańskiego). Można spotkać stanowiska wskazujące na to, że istniały dwa projekty, a Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę w brzmieniu projektu opracowanego przez Polski Komitet Plebiscytowy¹¹. Wydaje się jednak, że różnice między nimi występujące mają charakter czysto formalny. W jednym i drugim projekcie wyraźnie przebija koncepcja rozwiązań projektu konstytucji Józefa Buzka.

Efekt pośpiechu prac nad przygotowywaną ustawą można dostrzec, oceniając stopień precyzyjności zawartych w niej sformułowaniach. To, co stanowiło o niedociągnięciach i lukach prawnych, w sposób oczywisty wpływało na praktykę konstytucyjną w działalności władz autonomicznych. Powodowało to liczne spory o autonomię, które nie zawsze miały charakter wyłącznie polityczny. Pojawiały się liczne spory o charakterze prawnym. W dużym stopniu

⁹ Tak to przedstawiał K. Wołny: „Gazety niemieckie głosiły z dnia na dzień upadek polskiego państwa sezonowego”, zob. Idem: *Geneza statutu autonomicznego Województwa Śląskiego*. „Głos Prawników Śląskich. Organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego” 1937, nr 1, s. 12.

¹⁰ Bardzo wyraziście akcentował to poseł sprawozdawca, autor podstawowego tekstu projektu statutu organicznego dr J. Buzek, którego argumenty zawierały wyliczenie powodów, dających się podsumować zdaniem: „Przede wszystkim miarodajnym był wzgląd na sytuację obecną na Górnym Śląsku”. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, pos. 164 15 VII 1920, I. CLXIV/12—13. W: *Materiały do ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego*. Mikołów 1922, s. 78.

¹¹ J. Ciągwa: *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*. [Warszawa] 1990, s. 219.

obejmowały zagadnienia związane z zakresem wpływu organów centralnych na procesy decyzyjne, podejmowane przez organy autonomiczne województwa śląskiego, głównie zaś na ustawodawstwo śląskie¹². Właśnie te kompetencje ustawodawcze gwarantowały województwu daleko idącą niezależność w ramach ustroju państwa polskiego. Były to bez wątpienia najistotniejsze elementy systemu ustrojowego.

Rodzi się pytanie natury zasadniczej: w jakim stopniu zakres definiowany w ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., jako sprawy samorządne, czyniąc z województwa śląskiego system o charakterze autonomicznym, naruszały zasady podstawowe, na których oparto system ustrojowy uchwalonej osiem miesięcy później Konstytucji marcowej? W głównej mierze chodzi tutaj o zasadę jednolitości państwa.

Nie kwestionuje się w literaturze przedmiotu tezy, że II Rzeczypospolita była państwem o charakterze unitarnym, aczkolwiek do pełnej unifikacji zarówno prawa, jak i instytucji ustrojowych, eliminujących wszystkie odrębności dawnych dzielnicowych partykularizmów, nie udało się w krótkim okresie istnienia tego systemu doprowadzić. Będą one obejmowały aspekty polityczne, gospodarcze, instytucjonalne, społeczne, narodowościowe, religijne, a także wiele innych, nie zawsze dających się zdefiniować zagadnień. Żadna z tych kwestii jednak nie wykazywała tak oczywistych i dalekosiężnych różnic jak istnienie autonomicznego województwa śląskiego.

Ocena zjawiska nie może być jednorodna, zważywszy na złożoność skutków, jakie temu zjawisku należy przypisać. Odstępstwo od zasady jednolitości systemu ustrojowego państwa w okresie budowania jego struktury po ponad stuletnim niebycie musi budzić kontrowersje. Tym samym okoliczności wywołujące określone zjawiska, jak i ludzie tworzący dane rozwiązania mogą podlegać ocenom zróżnicowanym. Stosunek do autonomii Śląska bywa ujmo-

¹² W zakresie analizującym ten problem komplementarnym dziełem jest praca Józefa Ciągwy: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922—1939*. Katowice 1979. Profesor J. Ciągwa jest jedynym badaczem tematyki ustrojowej województwa śląskiego, który w tak szerokim zakresie oraz w tak różnorodnych aspektach przedstawia złożoność systemu powszechnie nazywanego autonomicznym. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na głos jednego ze współautorów Statutu Organicznego — Konstantego Wolnego, który stwierdził, wypowiadając się na temat ustawy z dnia 15 lipca 1920 r., że: „Ustawa ta zawiera autonomię, czyli samorząd dla Śląska, daje Śląskowi własny sejm, który będzie dla województwa śląskiego uchwałal 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”, zob. K. Wolny: *Autonomja Śląska*. Mikołów 1920, s. 2. To na Wolnym spoczywało merytoryczne opracowanie samorządowej wersji Statutu, realizowanej w ramach Polskiego Komisariatu Plebiscytowego, zob. A. Drogoń: *Autonomia województwa śląskiego w pracach Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w I Sejmie Śląskim*. Katowice 2003, s. 59. K. Wolny jako pierwszy stał się komentatorem ustawy konstytucyjnej, zawierającej Statut Organiczny. Zob. J. Ciągwa: *Konstantego Wolnego wizja autonomii Śląska*. W: „Z Dziejów Prawa”, cz. 3. Katowice 2002, s. 142.

wany jako probierz, pozwalający na wskazanie postaw politycznych, które można oceniać w kontekście realizacji zasad wyznaczanych polską racją stanu. Rzecz w tym, w jaki sposób owa racja jest określana i jak ją należy rozumieć. W okresie po pierwszej wojnie światowej jednym z wyznaczników właściwego rozumienia tego zjawiska było dążenie do umacniania polskich wpływów na terenach pogranicza, eliminacja zaborczych pozostałości, dążenie do unifikacji społecznej i ustrojowej. W takim rozumieniu autonomia, przyznana jakiemś terytorium mogła być postrzegana w kategoriach separatyzmu, rodzącego skutki sprzeczne z tąże polską racją stanu. Tym samym ludzie oraz ugrupowania, realizujące cele zmierzające do utworzenia jak i obrony takiego systemu, mogą być traktowani jako kontrowersyjni, a nawet w kategoriach podmiotów działających sprzecznie z interesami polskimi. Argument powyższy łatwo wykorzystać w celu zdyskredytowania określonego ugrupowania politycznego czy też danej osoby.

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, towarzyszących tej sprawie od początku zaistnienia po kres autonomii, szczególnie zaś sytuacji, jaka zaistniała po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej. *Ustawa konstytucyjna zawierająca statut organiczny* nie budziła tak wielu negatywnych emocji zarówno w środowiskach regionalnych, jak i centralnych w czasie jej powstawania. Dowodem na to może być tryb przyjęcia ustawy przez Sejm Ustawodawczy bez głosów sprzeciwu. Głosy wstrzymujące się nie mogą być traktowane jako bezwzględna dezaprobata. Podobnie, a raczej jeszcze bardziej jednoznacznie, widoczne to jest w analizie przyjęcia pierwszej, ocenianej jako najważniejszej poprawki w dniu 8 marca 1921 r. Bardzo ważna jest data, a więc na kilka dni przed przyjęciem Konstytucji marcowej. Poprawki zostały wprowadzone jednomyślnie. Tym samym posłowie nie tylko akceptowali szeroko ujęte prawa samodzielnego funkcjonowania przyszłego województwa, ale i nie dostrzegali jakichkolwiek sprzeczności pomiędzy rozwiązaniami tam zawartymi, a rozwiązaniami zawartymi w już prawie gotowej Konstytucji marcowej¹³. Oznacza

¹³ Należy pamiętać, że przyjmując *Ustawę konstytucyjną w dniu 15 lipca 1920 r. zawierającą statut organiczny województwa śląskiego* pojawiły się w Sejmie Ustawodawczym głosy wstrzymujące się. Nie było jednak głosów przeciwnych. Jednomyślność podczas głosowania nad poprawkami zawartymi w pierwszej noweli, rozszerzającymi zakres praw samorządnych miejscowej ludności w dniu 8 marca 1921 r., może co najmniej potwierdzać tezę, że po upływie półrocza postawa posłów Sejmu Ustawodawczego nie była przypadkowym zachowaniem. Ponadto należy pamiętać, że głosowanie w sprawie poprawki miało miejsce w czasie bardzo zaawansowanych, wręcz finalizowanych prac nad konstytucją RP, która została przegłosowana dziewięć dni później. Tym samym uprawnionym wydaje się sąd, że posłowie nie dostrzegali sprzeczności między zasadami przyszłej Konstytucji marcowej, a wyraźnie odbiegającej od zasady równości wszystkich obywateli reguły, pozwalającej na używanie preferencji przy za-

to, że przyjmowali z całą świadomością i akceptowali odrębność od zasady jednolitości państwa, zawarte w systemie ustrojowym województwa śląskiego.

W systemach ustrojowych państw o charakterze nie unitarnym jednym z zasadniczych problemów władzy jest rozwiązanie wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi, budującymi państwo. Problem ma wymiar szeroki z uwagi na to, że w organizmach o charakterze nie unitarnym mogą występować rozwiązania przypominające państwo związkowe o federacyjnym charakterze, czy też związki państw zbliżone do klasycznych konfederacji. W rozwoju historycznym, na gruncie europejskim, w okresie konstytucyjnym, można wskazać przykłady zarówno federacyjnych, jak i konfederacyjnych rozwiązań łączących grupy państw. Doświadczenia historyczne mogą tym samym nasuwać różne skojarzenia. Nie ulega wątpliwości, że powinny być źródłem analiz, pozwalających na próby odrzucenia tego, co mniej korzystne, i sięgania po to, co może wydać się bardziej pożądane w szukaniu rozwiązań współczesnych. Bardzo ważne jest szukanie konsensusu, pozwalającego, z jednej strony, zachować odrębności kulturowe i specyfikę miejscową poszczególnych narodów i innych grup (na przykład etnicznych), z drugiej jednak wskazać wspólne, uniwersalne treści, które pozwolą na zachowanie tych odrębności w dążącym do uniwersalizacji systemów społecznych w świecie.

Ważne staje się poszukiwanie takich rozwiązań i mechanizmów, które pozwolą przenieść na grunt konkretnej sytuacji społecznej ciężar budowy rozwiązań akceptowanych przez zdecydowaną większość określonej społeczności. Wydaje się, że takie właśnie zapatrywania stanowiły o kierunkach polityki ówczesnych propaństwowych sił politycznych, kształtujących restytuowane Państwo Polskie.

Nie powinno budzić wątpliwości, że cel taki może zostać osiągnięty jedynie dzięki jak najszerszej decentralizacji. Musi ona mieć charakter instytucjonalny, gdyż tylko w takich ramach zdolna będzie oprzeć się zinstytucjonalizowanym, materialistycznym procesom¹⁴.

trudnianiu urzędników administracji rządowej. Wyniki głosowania nad przedmiotową poprawką zobacz: Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 8 marca 1921 r. łam CCXVI/39—41.

¹⁴ Należy pamiętać, że te procesy, mimo tego, że często odwołują się do gry rynkowej, opartej na kanonach liberalnych w rzeczywistości, dzięki korporacyjnemu charakterowi, mają wymiar mocno scentralizowany, dla przeciętnego człowieka wręcz nieodczuwalny, ale stanowiący permanentne zagrożenie. Podobnie ze zjawiskami stanowiącymi przedmiot naszego zainteresowania. Nawet głęboko zakorzenione wartości kulturowe, religijne, narodowe, pielęgnowane w indywidualnym, rodzinnym wymiarze mogą ulec poważnemu osłabieniu, a nawet zatraceniu bez instytucjonalnego wsparcia. Historia wskazuje szereg przykładów trwania narodu bez państwa, któremu udało się zachować tożsamość, chociażby przykład Polski od połowy wieku XVIII po kres pierwszej wojny światowej. Można jednak z łatwością wskazać szereg przykładów, gdzie brak instytucjonalnych podstaw rozdził niebezpieczeństwo zaniku odrębności

Pytanie, jak stworzyć ramy instytucjonalne, gwarantujące szeroko zakrojoną decentralizację, przy zachowaniu odrębności społecznych, w tym kulturowych i religijnych, w ramach wszechogarniającego globalizmu? Może warto zastanowić się nad rozwiązaniami historycznymi, które w przeszłości próbowały godzić różne sprzeczności w celu zachowania określonego konsensusu, właściwego dla budowania pokoju społecznego z jednej strony, ale i kształtowania pozytywnych relacji rozwojowych dla poszczególnych grup społecznych, charakteryzujących się odrębnościami religijnymi i kulturowymi z drugiej strony.

Przykłady takich rozwiązań znane są na gruncie polskim. Są to przykłady polskich doświadczeń autonomicznych, funkcjonujących na różnych obszarach, w różnych okresach, ale wzajemnie się uzupełniających, od początku lat sześćdziesiątych XIX w. po wybuch drugiej wojny światowej. Należą do nich przykłady najbardziej znaczące w polskiej myśli polityczno-prawnej, czyli system ustrojowy autonomii galicyjskiej i autonomii śląskiej.

W okresie międzywojennym województwo śląskie nie było jedynym obszarem autonomicznym w Europie. Spopularyzowano ideę, która może rodzić różne konsekwencje, czasem wręcz skrajnie niebezpieczne zagrożenia¹⁵. System ustrojowy, funkcjonujący w okresie II RP na ziemiach śląskich (Górny Śląsk i Śląsk Cieszyński), negatywnych skojarzeń nie może rodzić, gdyż pozostawił po sobie, po dzień dzisiejszy wiele przykładów potwierdzających świetność i możliwości rozwojowe tego regionu, właśnie dzięki zastosowanym rozwiązaniom autonomicznym. Nie ulega wątpliwości, że w okresie międzywojennym to najmniejsze województwo II RP było najbardziej dynamicznie rozwijającym się regionem Polski. Skala problemów — nie tylko gospodarczych, ale i społecznych, narodowych czy też religijnych — zdaje się również mniejsza aniżeli w innych regionach Polski w tym okresie. Trudno wskazywać zjawiska negatywne, które byłyby skutkiem autonomii.

Pomijam czysto propagandowe odniesienie, wskazujące, że autonomia była załączkiem i podstawą działań separatystycznych, służących Niemcom do realizacji celów destabilizujących pozycję Polski na tych terenach. Trudno znaleźć związek logiczny pomiędzy takimi tezami a systemem ustrojowym gwarantującym temu regionowi autonomię. Ustrój autonomiczny został wprowadzony przez Sejm Ustawodawczy II RP. Głównymi kreatorami i twórcami tego rozwiązania byli ludzie powiązani z polskimi stronnictwami narodowymi i chadeckimi. Najgorliwszymi obrońcami autonomii w okresie, kiedy próbo-

kulturowych, bez istnienia których trudno wyobrazić sobie rozwój społeczny. Wystarczy wskazać na huculszczyznę czy też Karaimów w naszym kręgu kulturowym, czy też na zanikający naród tybetański.

¹⁵ Przykładowo doświadczenia baskijskie rodzą raczej negatywne skojarzenia, utożsamiane z wykorzystywaniem zaistniałej sytuacji w celach separatystycznych, dla których wykorzystywano — w pewnym okresie bardzo szeroko — metody terrorystyczne. Warto również zwrócić uwagę na doświadczenia Katalonii w czasie Republiki Hiszpańskiej.

wano ją znieść, byli przedstawiciele polskiej partii chadeckiej. W okresie autonomicznym wielokrotnie wnoszono skargi ze strony środowisk niemieckich do międzynarodowych podmiotów rozjemczych na władze autonomiczne, które miały działać na szkodę ludności niemieckiej, zamieszkującej województwo śląskie. Dodatkowo pamiętać należy, że art. 1 statutu organicznego bardzo wyraźnie podkreślał, że województwo to **jest nieodłączną częścią składową** Państwa Polskiego. Jak te proste argumenty pogodzić z tezą mówiącą o tym, że autonomia została wprowadzona po to, aby ułatwić separatystom działania antypolskie, ukierunkowane na współdziałanie ze stroną niemiecką?

Podnoszono wcześniej, że system autonomiczny był wynikiem gry propagandowej, rozgrywanej przez strony zbliżającego się plebiscytu, który miał zdecydować o przynależności tych ziem do Polski lub do Niemiec. W praktyce wykształcona została jednak instytucja ustrojowa, która była prawdziwą szkołą samorządzenia i przykładem tego, w jaki sposób szeroka decentralizacja może przekładać się na pozytywne mechanizmy władzy, skutkujące trwałymi osiągnięciami. Była również wręcz fenomenalnym przykładem tego, jak na terytorium, na którym przez sześć wieków nie było jakichkolwiek podmiotów władzy oraz instytucji polskich, można było w ciągu kilkunastu lat doprowadzić nie tylko do zatarcia śladów wcześniejszej germanizacji, ale i stworzyć podwaliny bardzo silnych podstaw narodowych polskich. Obszar całkowicie pozbawiony polskiej inteligencji zaowocował powstaniem setek polskich szkół, od poziomu podstawowego poczynając, na zaczynach szkół wyższych kończąc. Procesy świadomościowe, społeczne, które na ogół wymagają wielopokoleniowych działań, na tym terenie zaistniały w ciągu kilkunastu lat!

Statut organiczny, zawierający podstawy autonomii dla Śląska, został ustanowiony wówczas, gdy województwo śląskie jeszcze nie istniało. Nie sposób było przewidzieć, jakie konkretne terytorium będzie obejmowało. Wskazywano jedynie, że będą to ziemie przyznane Polsce w wyniku międzynarodowych ustaleń czy to z terytorium Śląska Cieszyńskiego, czy też przyznane Polsce w wyniku mającego odbyć się na terytorium Górnego Śląska plebiscytu.

Ponownie warto przypomnieć, że decyzja o ustanowieniu dla Śląska autonomii była odpowiedzią na pojawiające się koncepcje o neutralizacji i usamodzielnieniu Górnego Śląska, sygnalizowane pod koniec pierwszej wojny światowej w Niemczech. Zostały one skonkretyzowane niemiecką ustawą uchwaloną 14 października 1919 r. przez Pruskie Zgromadzenie Krajowe. Ustawa ta odchodziła od wizji samodzielnego państwa górnośląskiego na rzecz koncepcji ścisłego związku Górnego Śląska z Niemcami, opartego na ograniczonej autonomii. Nie ulega wątpliwości, że niemiecka ustawa stanowiła akt propagandowy w okresie przedplebiscytowym.

Polska ustawa autonomiczna Śląska została uchwalona z myślą o jej górnośląskiej części. Włączenie Śląska Cieszyńskiego do terytorium województwa śląskiego stanowiło dodatkowy element, być może wpływający z tego,

że głównym kreatorem konstrukcji prawnej autonomii był związany z tymi ziemiami dr Józef Buzek. Nie sposób jednak przyjąć, że, mówiąc o autonomii, miał on na myśli tworzenie podmiotu separatystycznego. Wręcz przeciwnie — bardzo wyraźnie widać, że uprawnienia oparte na szerokiej decentralizacji miały być wynikiem dojrzałości tych, którzy będą korzystali z przypisanych im praw **samorządzenia się** („O ile się Śląsk sam będzie rządził, o tyle będzie niezależnym od Warszawy”).

Ważnym rozwiązaniem, umożliwiającym zaakceptowanie w wymiarze prawnomiędzynarodowym modelu ustrojowego Śląska, a tym samym zaakceptowania wyników plebiscytu było zawarcie konwencji genewskiej pomiędzy Polską a Niemcami, co nastąpiło 15 maja 1922 r. Zawarcie konwencji miało na celu złagodzenie trudności prawnych, gospodarczych i społecznych, które były wynikiem podziału Górnego Śląska. Należy jednak podkreślić, że ustawa autonomiczna województwa śląskiego dotyczyła całego województwa śląskiego, natomiast konwencja obejmowała tylko część górnośląską. Autonomia nie była więc zależna od konwencji genewskiej, istniała przed jej zawarciem jak i po jej wygaśnięciu¹⁶, niemniej stanowi, ze strony polskiej, kolejne potwierdzenie, jak dużo determinacji w polskich elitach władzy towarzyszyło jej wprowadzeniu w życie. Trzeba pamiętać, że w odniesieniu do innych ziem, przejętych z rąk niemieckich, takich konwencji nie podpisywano.

Z chwilą gdy wygasła konwencja genewska uwolnione zostały niektóre uprawnienia samorządu śląskiego. Zlikwidowano przeszkodę do swobodnej regulacji prawnej na obszarze części górnośląskiej województwa śląskiego, które w konwencji zapisane zostały w art. 1—3.

W okresie piętnastu lat obowiązywania konwencji genewskiej uwidaczniały się ujemne skutki braku możliwości unifikacji prawnej części górnośląskiej z ustawodawstwem ogólnopolskim. W tym czasie ustawodawca — zarówno Sejm Rzeczypospolitej, jak i Sejm Śląski — nie mógł wykraczać w swej działalności poza uregulowania zawarte w konwencji.

Obowiązująca konwencja oznaczała między innymi utrzymanie przez 15 lat niemieckiego ustawodawstwa socjalnego, będącego na dość wysokim poziomie, a więc korzystniejszego dla grup pracujących. Fakt ten wywołał występujące w połowie 1937 r. w województwie śląskim nasilenie żądań zachowania ustawodawstwa socjalnego gwarantowanego przez konwencję genewską z możliwością objęcia nim całej Polski¹⁷. Od władz II Rzeczypospolitej wymagano, aby podczas unifikacji prawnej z górnośląską częścią województwa śląskiego nie wykraczać poza warunki określone w konwencji.

¹⁶ J. Ciągwa: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 43.

¹⁷ H. Rechowicz: *Walka o antyfaszystowski front ludu śląskiego 1935—1937*. Katowice 1958, s. 104.

Na podstawie uchwalonego w roku 1920 statutu organicznego, województwo śląskie nabyło **prawa samorządne**, gwarantujące w praktyce rozległą autonomię. Zasady te obowiązywały do końca II Rzeczypospolitej. Przyznanie autonomii na długo przed ustaleniem ostatecznej granicy polsko-niemieckiej miało służyć przede wszystkim neutralizacji niemieckich wpływów przed plebiscytem. Statut organiczny dotyczył tym samym obszarów Śląska, należących wcześniej do Prus, jak również do Austrii (Śląsk Cieszyński nie stanowił ziem byłego zaboru austriackiego).

Fundamentem sprawnego funkcjonowania województwa śląskiego jako jednostki samorządnej¹⁸, nazywanej powszechnie autonomiczną¹⁹, były trzy instytucje: Sejm Śląski, Śląska Rada Wojewódzka oraz Skarb Śląski. Bardzo wyraźnie wskazano, że przyszłe województwo śląskie będzie „nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej”²⁰, co zdawało się jednoznacznie przekreślać wszystkie próby utożsamiania tej struktury z jakąkolwiek wizją separatyizmu. W praktyce prawa te czyniły nowo powstającą jednostkę terytorialną strukturą opartą na systemie autonomicznym, aczkolwiek termin „autonomia” w którymkolwiek przepisie ustawy konstytucyjnej nie był przywołany.

Terminy „system samorządny”²¹ oraz „ustrój autonomiczny” mogą być używane przemienne, z zachowaniem uwagi, że określeniem, które dla prawnika powinno być wiążące, gdyż wypływa z terminologii ustawowej, zawartej

¹⁸ Takiej nomenklatury dla określenia pozycji prawnej województwa śląskiego używa *Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego* (Dz.U. R.P. nr 75, poz. 497), której art. 1 przyjął brzmienie: „Województwo Śląskie będzie obejmowało wszystkie ziemie Śląskie przyznane Polsce czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy art. 88 Traktatu Wersalskiego z Niemcami z 28 czerwca 1919 r. Województwo będzie nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej i będzie posiadało prawa samorządne stosownie do przepisów niniejszego statutu organicznego”.

¹⁹ Zakres praw samorządnych czynił w praktyce z województwa śląskiego strukturę autonomiczną. Pomimo tego, że termin „autonomia” w przepisach ustawy konstytucyjnej nie jest przywołany. Nie oznacza to, że był pomijany w języku prawniczym. Powszechnie był używany nie tylko w języku codziennym, w publicystyce, ale i w języku prawniczym w okresie międzywojennym. Używali go twórcy projektu wypracowanego przez komisję samorządową Polskiego Komisariatu Plebiscytowego, np. Konstanty Wolny używa tego terminu niemalże zawsze, odnosząc się do systemu ustrojowego, zob. np.: Idem: *Geneza statutu autonomicznego...*; Idem: *Kilka słów o autonomii śląskiej*. „Polonia” 1932, nr 2764. Podobnie inny prawnik, członek podkomisji samorządowej, opracowującej w ramach Polskiego Komisariatu Plebiscytowego dla Górnego Śląska projekt statutu organicznego, Paweł Kempka: *Jak Górny Śląsk otrzymał autonomię...* Od tego nurtu pojęciowego odbiega jedynie praca Józefa Kokota: *Zakres działania województwa śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*. Katowice 1939.

²⁰ Zob. art. 1 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca...*

²¹ Termin „prawa samorządne” nie występował w innych aktach prawnych okresu międzywojennego, można wręcz przyjąć tezę, że był obcy językowi prawnemu, aż do czasu statutu organicznego. Nie był też znany w nauce prawa, jak i w doktrynie. Jeden z komentatorów i interpretatorów *Ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r.*, dr Włodzimierz Dąbrowski wyjaśnia jego sens w sposób następujący: „[...] termin nie znany w terminologii naukowej, ukuty ad hoc,

w akcie konstytucyjnym — jest określenie: system oparty na prawach samorządnych.

Niezależnie od tego, której z wskazanych wyżej nazw będziemy używali, w jej istocie, w warstwie znaczeniowej, będzie mieściła się szeroka forma decentralizacji, postrzegana jako zakres kompetencji przypisanych dla ściśle określonej zbiorowości, charakteryzujący się szeroko określonym stopniem możliwości realizacji celów, jakie społeczność lokalna uznaje za najbardziej pożądane. Ten zakres będzie dalece wychodził poza ramy przypisane różnym formom samorządu zarówno w prawnonaturalnym, jak i pozytywistycznym rozumieniu. W procesie ustrojowym oznacza on legitymację do sprawowania władzy wykonawczej i administracyjnej przez organa wybieralne, ale nade wszystko deleguje uprawnienia do sprawowania władzy ustawodawczej gwarantowanej zasadami określonymi w ustawie konstytucyjnej.

Znane modele rozwiązań autonomicznych pozwalają na wyodrębnienie różnych form, poczynając od wąsko ujętej, sprowadzającej charakter autonomii do najbardziej rozwiniętej formy samorządu, po szeroko rozbudowany system, pozwalający postrzegać w autonomii system ustrojowy, zbliżony do struktury federalnej. Niezależnie od różnego sposobu postrzegania, zawsze zakres przypisanych spraw będzie charakterystyczny dla szeroko rozumianej decentralizacji systemu ustrojowego, funkcjonującego w strukturze państwowej²². Wyróżnikiem pozwalającym na odróżnienie jednostki autonomicznej od państwa jest brak suwerenności po stronie jednostki autonomicznej; innymi słowy: autonomia nie może zakładać suwerenności zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, która to suwerenność, ze swej natury zawsze będzie przypisana jednostce państwowej, o ile jednostka ta funkcjonuje jako niepodległy byt.

Stosunek do rozwiązań autonomicznych na Polskim Śląsku różnie był ujmowany przez różne siły polityczne i społeczne II RP, w zależności od zmieniającej się sytuacji w kraju oraz zmian w układzie sił politycznych obozu rządzącego. Najlepiej to oddaje w województwie śląskim zapoczątkowany po 1926 r. permanentny konflikt pomiędzy nowym, pozostającym na urzędzie do końca II RP, piłsudczykowskim wojewodą dr. Michałem Grażyńskim, a obozem opozycji, posiadającym dominujące wpływy w Sejmie Śląskim. Był on skupiony wokół Wojciecha Korfantego. Pomimo wyrazistego osłabienia opozycji w latach trzydziestych, spór ten pozostanie w świadomości mieszkańców województwa trwałym symbolem sprzeczności, jakie zachodziły w ocenie rozwiązań ustrojowych, zawartych w ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. pomiędzy zapatrywaniami władz centralnych, z którymi

prawdopodobnie, ażeby objąć temi dwoma wyrazami i autonomię i samorząd, o których wspomina nagłówek działu II (Kompetencja ustawodawstwa i samorządu śląskiego)". Zob. Idem: *Zbiór praw konstytucyjnych Województwa Śląskiego*. Katowice 1922, s. 56.

²² O rozumieniu autonomii w kontekście rozwiązań śląskich w okresie dwudziestolecia międzywojennego zob. m.in. J. Ciągwa: *Autonomia Śląska...*, s. 3.

utożsamiano politykę Grażyńskiego, a miejscowymi środowiskami politycznymi i społecznymi.

Konflikt wokół ustroju autonomicznego przybierał wymiar bardziej praktyczny aniżeli doktrynalny. Pojawiały się głównie w czasie prac nad budżetem oraz sposobem rozliczeń pomiędzy Skarbem Śląskim a Skarbem Państwa. Chodziło o obliczanie kwoty, jaką Skarb Państwa miał otrzymać z województwa śląskiego tytułem tangenty²³.

Spory te wpisywały się bardzo czytelnie w zakres wpływu, jaki wywierały instytucje centralne na ustawodawstwo wojewódzkie. Na Śląsku odczytywano to jako próby ograniczania czy wręcz likwidacji autonomii. Z tej racji spotykały się ze zdecydowanym odporem ze strony dominującego w Sejmie Śląskim ugrupowania chadeckiego, reprezentującego wyraźnie narodowe zapatrywania. Podkreślano to już wcześniej, że autonomia województwa śląskiego miała w chadeczkach gorących zwolenników. Daleko tym rozwiązaniom ustrojowym było do tendencji separatystycznych, gdyż tendencje te chadecja programowo bardzo ostro zwalczała, stojąc twardo na gruncie interesu narodowego oraz wartości religii katolickiej. Tak też należy odczytywać prezentowane stanowisko. Było ono konsekwencją dobrze rozumianych interesów Państwa Polskiego na Górnym Śląsku. Uzasadnieniem takiej postawy może być teza, że działacze chadecy, a w szczególności W. Korfanty, zdawali sobie sprawę z tego, iż obrona **praw samorządnych** Śląska jest najlepszą drogą do zlikwidowania procesu germanizacyjnego tutaj występującego, a tym samym czynnikiem pozwalającym na stopniową unifikację z pozostałymi ziemiami polskimi na wielu płaszczyznach, poczynając od prawnej po społeczną. Jednocześnie dążono do unikania sporów narodowościowych na tym terenie. Łatwo sobie wyobrazić wykorzystywanie sporów narodowościowych jako działań sprzecznych z obowiązującą do 1937 r. Konwencją genewską o Górnym Śląsku²⁴.

W tym rozumieniu 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, któ-

²³ Sprawy związane z instytucją śląskiej tangenty zostały nakreślone przez J. Ciągwę: *Kontrowersje wokół tangenty*. W: *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*. Szczecin 2006, s. 139—163. Sama zaś instytucja algorytmu rozliczeń pomiędzy częściami państwa a jego całością nie była zjawiskiem nowym, miała solidne opracowanie, oparte na wielu doświadczeniach rozwiązań praktycznych, znanych w Europie w XIX w. i XX w., które zostały gruntownie przeanalizowane przez profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, późniejszego wiceministra skarbu, Romana Rybarskiego. Szeroką analizę przedstawił on w wydanej w Warszawie monografii pt. *Prawno-skarbowe podstawy ustroju państw związkowych unii i autonomii państwowych*. Warszawa 1916.

²⁴ Konwencja genewska o Górnym Śląsku została ogłoszona i obowiązywała na gruncie polskim po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej jako *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., nr 44, poz. 370).

re były pozostałością panowania niemieckiego. Trudno taką postawę uznać za sprzeczną z polską racją stanu.

Zaznaczone wyżej przykłady obrazujące spory, wskazują na różnice w podejściu do zakresu praw samorządnych, jakie przypisano województwu śląskiemu. Przez długi okres brakowało jednak poważnej debaty doktrynalnej, prawniczej dyskusji, postulującej określenie wzajemnych relacji pomiędzy organami centralnymi a władzami autonomicznymi — głównie Sejmem Śląskim, dotyczącej zakresu niezależności systemu ustrojowego województwa śląskiego²⁵.

W praktyce, aż do czasu planowanych zmian systemu konstytucyjnego w Polsce w latach trzydziestych, nie wypłynęła ze strony liczących się i wpływowych prawniczych, politycznych czy też innych społecznych środowisk, inicjatywa poważnej dyskusji na temat ówczesnego stanu i nowych rozwiązań dotyczących praw samorządnych, które oznaczałyby dążenia do modyfikacji czy też likwidacji autonomii wojewódzkiej.

Dziwi brak doktrynalnej dyskusji, mogącej stanowić podstawę pożądaných zmian, zważywszy że już w momencie tworzenia tych konstrukcji prawnych, wydawało się oczywiste, że proces budowy wojewódzkich instytucji ustrojowych musi być rozłożony na etapy. Wymóg dalszych prac legislacyjnych wpisany był w treść ustawy konstytucyjnej. Wypływało to wyraźnie z delegacji ustawowych, zawartych w statucie organicznym. Sprawą najważniejszą były regulacje ustrojowe, które miały być objęte ustawą o wewnętrznym ustroju województwa, często nazywaną śląską konstytucją²⁶. Statut organiczny nie mógł zawierać wszystkich szczegółowych, istotnych materii, właściwych dla funkcjonowania związku publiczno-prawnego²⁷, jakim było **samorządne woje-**

²⁵ W sprawozdaniu komisji do opracowania projektu reorganizacji administracji państwa z 1926 r. znalazło się m.in. takie zdanie: „Jednolitość samorządu gminnego od Pomorza aż do Wołynia ze stanowiska państwa nie jest rzeczą konieczną i nie jest wskazane”. Doktor Stanisław Druszkowski skomentował je w sposób następujący: „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. Idem: *Rozważania nad sprawą autonomii śląskiej*. „Głos Prawników Śląskich. Organ Śląskiego Towarzystwa Prawniczego” 1937, nr 1, s. 26.

²⁶ 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.

²⁷ Katalog tych spraw zawiera przede wszystkim art. 14 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r.* wskazując m.in. na określenie szczegółowego składu Sejmu Śląskiego, ordynację wyborczą i prawo wyborcze do Sejmu, sposobu uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, wprowadzenie referendum, ważniejsze kwestie ustroju Sejmu Śląskiego, Rady Wojewódzkiej oraz śląskiego urzędu wojewódzkiego i innych urzędów śląskich. Art. 15 określa zasadę pub-

wództwo. Poza materiałami przypisanymi do regulacji konstytucją śląską, pozostało szereg innych, ważnych spraw. Z ustrojowych problemów należy wskazać na unormowanie wykonywania inicjatywy ustawodawczej, precyzyjne określenie stanowiska prawnego Wojewody Śląskiego (przedstawiciel rządu na terenie województwa oraz przewodniczący Śląskiej Rady Wojewódzkiej, kontrola, zakres i zasady jego odpowiedzialności) i Śląskiej Rady Wojewódzkiej (ustalenie sposobu obsadzania, składu organu kolegialnego i sposobu podejmowania uchwał, zapewnienie kontroli nad legalnością uchwał Śląskiej Rady Wojewódzkiej), uregulowanie zasadniczej kwestii dotyczącej finansowania samorządu wojewódzkiego.

Zważywszy na skalę zagadnienia, nie dziwi to, że zarówno władze centralne, jak i wojewódzkie dążyły do najszerszego uwzględnienia interesów strony, którą reprezentowały. Nie budziło wątpliwości, że dobro było wspólne — problem sprowadzał się do tego, w jakim zakresie i w jakiej skali będzie ono dzielone i konsumowane zarówno przez wspólnotę wojewódzką, jak i wspólnotę ogólnopolską. Wydaje się, że ta ostatnia kwestia była najbardziej kontrolerska i trudna do przewyciężenia materia²⁸.

Zarysowane zagadnienia wydają się przedstawiać obraz potwierdzający tendencje dominujące w okresie międzywojennym, zgodnie z którymi w praktyce ustrojowej nie dostrzegano problemu w rozróżnianiu nazw stosowanych w języku prawniczym, jak i języku codziennego użytku, pomiędzy **prawami samorządowymi** województwa śląskiego, a **autonomią**. Z punktu widzenia materialno-prawnego należy przyjąć, że wskazane w art. 1 statutu organicznego prawa samorządne wyznaczają granice systemu ustrojowego, odpowiadającego systemom autonomicznym. Tym samym, rozpoznając sprawę z punktu widzenia materialnego, istniejące rozbieżności terminologiczne nie tworzą różnych instytucji ustrojowych. Pozostaje jednak pytanie, dlaczego w języku prawnym,

likacji i ogłoszenia tej ustawy jednocześnie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej i Dzienniku Ustaw Śląskich, po podpisaniu przez Naczelnika Państwa oraz reguły zmian w niej dokonywanych. Dopełnieniem materii, która winna znaleźć się w konstytucji śląskiej jest art. 22, nakładający obowiązek określenia okresu wyborczego Sejmu Śląskiego, wskazując jednocześnie, że „Okres ten nie może trwać dłużej niż 5 lat, licząc od dnia otwarcia Sejmu”. Zob.: *Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca...*

²⁸ Najbardziej drastycznie zostało to przedstawione w podsumowaniu, które przedstawiał jeden z głównych ekspertów, zajmujących się tematyką polityki skarbowej w województwie śląskim, dr Włodzimierz Dąbrowski. Wskazał on, że łącznie, w latach 1924—1938/39, do Skarbu Państwa wpłacono ze Śląska ponad 118,6 mln zł, gdy tymczasem jego wyliczenia pokazały, że pod koniec roku 1937/38 (na który to czas wpłacono 115 597 463,85zł), łącznie „tytułem tangenty obliczonej zgodnie z art. 5 statutu powinien był wpłacić Skarb Śląski 44 236 000 zł”. Łatwo dostrzec, że nadpłacono kwotę znacznie przekraczającą (ponad półtora raza — 71 361 463,85) kwotę obliczaną zgodnie z wzorem zawartym w dodatku do art. 5 *Statutu organicznego*. Zob. W. Dąbrowski: *Stosunek Skarbu Śląskiego do skarbu Państwa. Materiały*. Katowice 1939, s. 34—36.

języku ustawy konstytucyjnej, nie użyto w ani jednym przypadku określenia „autonomia”. Konsekwentne unikanie tej nazwy w języku przepisów prawnych rodzi doktrynalny problem rozumienia znaczenia takiego rozwiązania w ramach techniki legislacyjnej.

Andrzej Drogoń

**Selbstständige politische Ordnung
oder Autonomie der schlesischen Woiwodschaft?
Doktrinärer Streit
oder sei es verschiedene systempolitische Institutionen?**

Schlüsselwörter: II. Republik Polen, schlesische Woiwodschaft, Dezentralisierung, Autonomie, Staatsystem

Zusammenfassung: Gesetzgebende Kompetenzen garantierten der schlesischen Woiwodschaft weitgehende Unabhängigkeit im Rahmen der polnischen Staatsordnung. Hier ist die Frage zu stellen, inwiefern der in der Verfassung vom 15. Juli 1920 als Selbstverwaltungssachen definierte Bereich, dem zufolge die schlesische Woiwodschaft zum autonomen Gebiet gemacht wurde, die Grundsätze der acht Monate später verabschiedeten Märzverfassung verletzte? Es geht hier in hohem Maße um Prinzip der Staatseinheit. Die Termini „selbstständiges System“ und „autonome politische Ordnung“ dürfen abwechselnd gebraucht werden, wobei die Bezeichnung „das auf selbstständige Rechte gründende System“ für den Juristen verbindlich sein sollte, da sie der im Grundgesetz verwendeten Terminologie entspringt.

Abgesehen davon, welche von den oben genannten Bezeichnungen angewandt wird, enthält sie in ihrer Bedeutungsebene weitreichende Dezentralisierung, verstanden als der einer bestimmten Gemeinschaft zugeschriebene Zuständigkeitsbereich, der durch weitreichende Möglichkeiten, die von lokaler Gemeinschaft meisterwarteten Ziele zu realisieren, gekennzeichnet ist.

Andrzej Drogoń

**Silesian Voivodship —
Self-Government or an Autonomy?
A Doctrinal Dispute
or Different Government Structures?**

Keywords: Second Republic of Poland, Silesian Voivodship, decentralization, autonomy, structure of government

Summary: Legislative competences guaranteed the voivodeship far-reaching independence within the Polish state's system of government. A fundamental question arises as to what extent the scope of matters defined as self-governing by the constitutional bill of July 15, 1920, making the Silesian voivodship autonomous, breached the fundamental principles upon which the structure of government was based according to the March Constitution passed eight months

later. It is mainly the case of the state's uniformity. The terms a "self-governing system" and an "autonomous system of government" may be used interchangeably, noting that the binding phrase for a lawyer should be: a system based on self-governing laws, as it derives from statutory terminology.

Regardless of which of these terms we are going to use, they will contain in essence, in their semantic layer a broad form of decentralization, perceived as a scope of competences ascribed to a given community and giving a local community vast freedom to realize their most required goals.