

JÓZEF CIĄGWA (Rzeszów)

## Funkcja ustawodawcza Sejmu Śląskiego w latach 1922–1939\*

1. Prace międzywojennych konstytucjonalistów, prezentujące ustrój Sejmu na podstawie konstytucji marcowej i kwietniowej wyodrębniają cztery względnie pięć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej, zgodnie z postanowieniami konstytucji z 17 marca 1921 r., oraz cztery funkcje w oparciu o przepisy ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. W. Komarnicki wyróżniał w Sejmie lat 1921–1935 funkcje: ustawodawczą, stanowiącą w kwestiach administracji, kontrolującą i elekcyjną<sup>1</sup>, w pracy z 1937 r. dodając nadto funkcję ustrojodawczą<sup>2</sup>, zaś w Sejmie lat 1935–1939: funkcję ustawodawczą, finansową, kontrolną i elekcyjną<sup>3</sup>. Jeśli pięć funkcji przyjąć za maksimum, to minimum funkcji – tylko dwie – znajdziemy w pracach Z. Cybichowskiego: *Sejm sprawuje nie tylko władzę ustawodawczą, lecz także władzę wykonawczą, przede wszystkim kontroluje rząd, który może usunąć*<sup>4</sup>. W studium porównawczym parlamentów konstytucjonalista czeski – B. Baxa – widział trzy funkcje parlamentów: ustawodawczą, administracyjną i autonomiczną<sup>5</sup>. Nieco inaczej ujął funkcje parlamentu ten sam autor w słowniku prawa publicznego z 1934 r.,

---

\* Autor dedykuje niniejszy tekst Profesorowi Jerzemu Walachowiczowi z okazji siedemdziesiątej rocznicy Jego urodzin.

<sup>1</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. (Geneza i system)*. Warszawa 1922, s. 462.

<sup>2</sup> Idem, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno 1937, s. 49.

<sup>3</sup> Idem, *Ustrój państwowy...*, s. 320.

<sup>4</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*. T. II. Warszawa 1927, s. 84. Podobnie w haśle encyklopedycznym: *Główną kompetencją Sejmu, jako organu uchwalającego i kontrolującego, jest uchwalanie projektów ustaw i kontrolowanie rządu*. (Z. Cybichowski, *Sejm*. W: *Encyklopedia podręczna prawa publicznego. (Konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*. Tom drugi: *państwo związkowe – źródła lecznicze*. Warszawa b.d.w., s. 933.). Wyrażenie *główna kompetencja* może sugerować istnienie innych jeszcze funkcji, o których jednak Z. Cybichowski nie pisze, oraz ich podziału na główne i nie mające charakteru głównych.

<sup>5</sup> B. Baxa, *Parlament. Studie srovnávací. Díl I*. Praha 1913, s. 69.

wymieniając funkcje: ustawodawczą, administracyjną, autonomiczną i sędziowską<sup>6</sup>. Według M. Pietrzaka: w konstytucji marcowej *kompetencje organów ustawodawczych dzielono na: ustawodawcze, kontrolne, elekcyjne i ustrojodawcze*<sup>7</sup>. Ten sam autor stwierdza, że według konstytucji kwietniowej *Sejm i Senat realizowały funkcje ustrojodawcze, ustawodawcze i kontrolne w zakresie ograniczonym uprawnieniami prezydenta*<sup>8</sup>.

Sejmowi Śląskiemu – centralnemu organowi autonomii województwa śląskiego – poświęcono dotychczas wiele opracowań. Żadne z nich nie przedstawia jednak jego funkcji. Ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 roku, zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U.R.P. Nr 73, poz. 497) i inne ustawy ustrojowe, rozwijające jej postanowienia, dają podstawę do wyróżnienia czterech funkcji Sejmu Śląskiego: ustawodawczej, kontrolnej, elekcyjnej i autonomicznej<sup>9</sup>. Przedmiotem niniejszego przyczynku będzie jedynie funkcja ustawodawcza. I jej nie poświęcono – jak dotąd – należytej uwagi, dostrzegając przede wszystkim znaczenie ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, oraz charakter ustawy śląskiej wyrażającej zgodę na uszczuplenie autonomii i samorządu województwa śląskiego. Zaprezentowana w poniższych uwagach – w ujęciu całościowym – funkcja ustawodawcza Sejmu Śląskiego będzie szczegółowym opisem poszczególnych faz procesu tworzenia ustaw śląskich, począwszy od inicjatywy ustawodawczej do ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw Śląskich. W takim układzie omówienia – przypominającym poniekąd porządek chronologiczny – nie mieszczą się jedynie dwa fragmenty, tj. fragment określający przedmiotowe i czasowe granice ustawodawstwa śląskiego oraz fragment poświęcony badaniu legalności ustaw śląskich. Charakteru porównawczego przydaje przyczynkowi częste odwoływanie się do funkcji ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, czy – rzadziej – do szerszych ujęć uogólniających.

2. Funkcja ustawodawcza parlamentu polega na regulowaniu określonych sfer życia społecznego w formie ustawy, która może być ustawą zasadniczą, konstytucyjną lub zwykłą. W ustrojach republikańskich jest parlament z zasady wyłącznym ustawodawcą<sup>10</sup>. Prezydentowi republiki nie przysługuje prawo sankcji, a jedynie prawo zwrócenia uchwały parlamentowi w celu jej

<sup>6</sup> Idem, *Parlament a parlamentarismus*. W: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III. (P až R)*. Brno 1934, s. 13.

<sup>7</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa 1993, s. 483.

<sup>8</sup> Ibidem, *Historia ustroju...*, s. 505.

<sup>9</sup> Por. J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922–1939)*. Katowice 1988, s. 15.

<sup>10</sup> B. Baxa, *Parlament. Studie...*, s. 72; idem, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13; W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 467. Podobnie Z. Cybichowski, *Sejm sprawuje władzę ustawodawczą w monarchii łącznie z monarchą, w republice sam* (Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 78); idem, *Sejm...*, s. 933. W innym miejscu Z. Cybichowski pisze, iż w republice *potrzeba sankcji odpada. Podpisanie ustawy przez prezydenta nie jest sankcją* (*Polskie prawo...*, s. 95).

ponownego rozpatrzenia, czyli weto zawieszające. O ile jednak parlament podtrzyma w ponownym głosowaniu – przepisana większością głosów – swoją pierwotną uchwałę, to staje się ona prawem. Rzadki wyjątek zawierała w Europie konstytucja Republiki Czesko-Słowackiej z 29 lutego 1920 r., przyznająca prezydentowi prawo sankcjonowania ustaw Sejmu Rusi Podkarpackiej<sup>11</sup>.

Na pograniczu funkcji ustawodawczej i wykonawczej znajduje się działalność parlamentu, której treścią są tzw. ustawy formalne, to znaczy takie akty woli państwowej, których treścią jest czynność o charakterze administracyjnym, przybierająca jednak formę ustawy. Do takich ustaw należy np. ustawa finansowa, ustawa o poborze rekruta itp.<sup>12</sup>.

Zakres ustawodawstwa ogólnopaństwowego nie doznawał ograniczeń. Art. 3 ust. 1 konstytucji marcowej podkreślał ten fakt, używając wielkiego kwantyfikatora *wszelkie*: *Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania*. Takie ogólne określenie było konsekwencją faktu, że *Sejm jest jedynym organem narodu, mającym prawo ustawodawcze własne, a nie delegowane, przeto konstytucja nie potrzebuje wyliczać szczegółowo przedmiotów, do jego kompetencji należących*<sup>13</sup>. Art. 31 ust. 1 konstytucji kwietniowej nie zawiera ograniczeń funkcji ustawodawczych Sejmu, stwierdza jedynie, iż *Sejm sprawuje funkcje ustawodawcze*. Ograniczeniem tych funkcji Sejmu jest jednak treść art. 56 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., wyłączająca z zakresu regulacji ustawowej Sejmu: organizację Rządu, zwierzchnictwo sił zbrojnych oraz organizację administracji rządowej. Sposób regulacji zakresu ustawodawstwa państwowego należącego do Sejmu, w obu konstytucjach międzywojennych, określony więc został przy pomocy klauzuli generalnej.

Zakres ustawodawstwa Sejmu Śląskiego określały przepisy statutu organicznego, a w szczególności jego art. 4, 5, 6, 7, 8, 8a, 14, 16, 39 i 44. Wyściowe normy statutu organicznego, określające zakres rzeczowy śląskiego ustawodawstwa, rozszerzyła następnie pierwsza, wydana 8 marca 1921 r. również w formie ustawy konstytucyjnej, nowela do statutu. Natomiast ostatnia zmiana statutu, dokonana art. 81 ust. 3 konstytucji kwietniowej, wyeliminowała istotną gwarancję stabilności ustroju województwa śląskiego w postaci

<sup>11</sup> B. Baxa, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13. Twierdzenie B. Baxy zachowuje swoją wartość w odniesieniu do ustaw zasadniczych, zawodzi natomiast w zakresie ustaw konstytucyjnych i zwykłych, regulujących ustawodawstwo parlamentów prowincji autonomicznych.

<sup>12</sup> Idem, *Parlament. Studie...*, s. 83–84; idem, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13. Taką działalność parlamentu zalicza B. Baxa do funkcji administracyjnej, a W. Komarnicki do funkcji stanowiącej w kwestiach administracyjnych. O ustawach w znaczeniu formalnym pisali m.in.: W. Komarnicki (*Polskie prawo...*, s. 485–499); Z. Cybichowski (*Polskie prawo...*, s. 80–82), czy S. Starzyński (*Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*. Lwów 1928, s. 20). Z formalnych przyczyn także uchwalanie przez Sejm Śląski ustaw w znaczeniu formalnym zostanie przedstawione w ramach niniejszego przyczynku, poświęconego w zasadzie wyłącznie funkcji ustawodawczej śląskiego parlamentu.

<sup>13</sup> S. Starzyński, *Współczesny ustrój...*, s. 19.

zgody Sejmu Śląskiego na ustawę ograniczającą prawa śląskiego samorządu i ustawodawstwa.

Określony w przytoczonych przepisach zakres ustawodawstwa śląskiego, przedstawiony dotąd najpełniej przez J. Kokota<sup>14</sup>, uważają niektórzy autorzy za bardzo rozległy. W literaturze przedmiotu pojawiają się poglądy, że właściwość Sejmu Śląskiego statut organiczny określa *tak, że obejmuje ona właściwie cały nieomal zakres wewnętrznych spraw państwowych*<sup>15</sup>. Jeszcze dalej idą w określeniu zakresu ustawodawstwa śląskiego niektórzy autorzy współczesnych opracowań, prezentując pogląd, że Sejm Śląski był właściwym zawsze, wyjąwszy sprawy zagraniczne, wojskowe i ewentualnie niektóre sprawy skarbowe<sup>16</sup>. Tymczasem liczba materii, w których Sejm Śląski nie był właściwy, jest tak obszerna, że nawet niemożliwa do pełnego przedstawienia. Brak w statucie organicznym odpowiednika art. 3 ust. 1 konstytucji marcowej jest oczywisty. Gdyby się pojawił, nie byłoby możliwe wytyczenie granicy właściwości rzeczowej między ustawodawstwem ogólnopolskim i śląskim. Już Polski Komisariat Plebiscytowy w Bytomiu, autor jednego z projektów statutu organicznego, podkreślał w swym projekcie, że Sejm Śląski ma prawo do ustawowej regulacji jedynie tych spraw, które mu zostały statutem wyraźnie przyznane. Projekt określał, stosując metodę enumeracji pozytywnej, co należy do ustawodawstwa śląskiego, a zarazem wymieniał grupy spraw wyłączonych z zakresu jego ustawodawstwa. Art. 5 projektu wymieniał 8 takich grup. Komisja Samorządowa Komisariatu, pracująca pod prezydencją późniejszego marszałka Sejmu Śląskiego – Konstantego Wolnego – zdawała sobie sprawę z tego, że spraw w których Sejm Śląski nie jest kompetentny może być znacznie więcej. Z tego powodu art. 5 pkt 9 cytowanego projektu stanowił: *Z zakresu ustawodawstwa Sejmu Śląskiego są wyłączone: (...) 9. Wszystko co nie jest zastrzeżone w artykułach następujących dla Śląska w niniejszym statucie organicznym*<sup>17</sup>. Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, że prawidłowe określenie zakresu rzeczowej właściwości Sejmu Śląskiego występuje stosunkowo rzadko.

<sup>14</sup> J. Kokot, *Zakres działania województwa śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*. Katowice 1939.

<sup>15</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 227.

<sup>16</sup> Por. W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 7, 125; F. Ryszka, *Autonomia Śląska. W: Historia państwa i prawa Polski 1918–1939. Cz. I*. Warszawa 1962, s. 131; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*. Wyd. III. Warszawa 1977, s. 184; idem, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*. Wyd. II, poprawione. Warszawa 1977, s. 59; K. Nowak, *Autonomia Śląska. W: Prace Prawnicze, I*, Katowice 1969, s. 115–116. Podobnie M. Pietrzak: *Obejmowała ona (władza ustawodawcza Sejmu Śląskiego – uwaga moja – J.C.) wydawanie ustaw we wszystkich dziedzinach administracji łącznie z uchwalaniem budżetu, z wyjątkiem spraw wojskowych i zagranicznych*. (J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 482).

<sup>17</sup> *Materiały do ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organiczny województwa śląskiego*. Mikołów 1920, s. 57.

Enumeracja pozytywna nie rokowała wzrostu uprawnień ustawodawczych śląskiego parlamentu w przyszłości, co stanowi naturalną konsekwencję tego sposobu rozdziału kompetencji między centralny organ ustawodawstwa i parlamenty państw tworzących federację, czy parlamenty obszarów autonomicznych<sup>18</sup>.

Ewentualność rozszerzenia kompetencji ustawodawczych Sejmu Śląskiego przewidywał art. 6 ust. 1 statutu, stanowiąc iż *we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych dla Śląska, jest ustawodawstwo śląskie właściwym, o ile województwo śląskie jest wyraźnie wyjęte spod zakresu działania odnośnej ustawy państwowej*.

Z drugiej strony ustawodawstwo socjalne Sejmu Śląskiego miało być *rzeczą Sejmu Śląskiego tak długo, dopóki ustawodawstwo państwowe nie zapewni klasie robotniczej, względnie inwalidom, wdowom i sierotom wojennym w całej Rzeczypospolitej lepszego lub przynajmniej takiego samego zaopatrzenia, co ustawy na Śląsku obowiązujące*. Tu znów – w przeciwieństwie do art. 6 ust. 1 statutu organicznego – możliwość uszczuplenia przedmiotowego zakresu śląskiego ustawodawstwa w przyszłości.

Sejm Ustawodawczy zakładał, że także tworzenie ustawami śląskimi odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego na Śląsku może w przyszłości ekspirować. Sejm Śląski miał więc posiadać w tych sprawach właściwość tylko *do ujednostajnienia danego prawodawstwa dla całej Polski* (art. 39 statutu).

W zakresie dwóch ustaw śląskich pełnię swobody ustawodawczej ograniczał wymóg zgody ministra skarbu Rzeczypospolitej<sup>19</sup>.

Wymienione powyżej artykuły statutu enumerowały z zasady jeden rodzaj ustawodawstwa. Wyjątek stanowił art. 4, zawierający formalnie 17 punktów. Faktycznie przewidzianych w art. 4 rodzajów ustawodawstwa było znacznie więcej, gdyż niektóre z 17 punktów zawierały kilka grup ustawodawczych<sup>20</sup>. Podobnie art. 14 statutu organicznego, traktujący o treści ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, wyróżniał przykładowo 14 grup ustaw

---

<sup>18</sup> Podobnie charakteryzuje konsekwencje ujętych enumeratywnie kompetencji austriackich sejmów krajowych S. Grodziski: *To właśnie kompetencje sejmów krajowych zostały wyliczone, by przypadkiem się nie rozrosły, i zresztą od razu uległy bardzo istotnemu ograniczeniu*. (S. Grodziski, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*. Kraków 1983, s. 219).

<sup>19</sup> Chodziło tu o ustawę przewidzianą w art. 4 pkt 16 zdanie drugie (*Sprzedaż publiczna rent i innych obligacji wojewódzkich śląskich może być dokonywana poza granicami Śląska tylko za zezwoleniem Ministerstwa Skarbu*) oraz o ustawę przewidzianą w art. 5 ust. 2 pkt 3 statutu organicznego (*Ustawy o dodatkach do podatków bezpośrednich, uchwalone na potrzeby województwa przez Sejm Śląski, które bez zgody ministra skarbu nie będą mogły przekraczać 100%*).

<sup>20</sup> Np. trzy grupy w art. 4 pkt 2 (ustrój śląskich władz administracji rządowej; ustrój samorządu powiatowego i gminnego; podział administracyjny Śląska) czy dwie grupy w art. 4 pkt 13 statutu (ustawodawstwo kolejowe; ustawodawstwo w zakresie komunikacji elektrycznej i motorowej).

ustrojowych<sup>21</sup>. W ujęciu arytmetycznym Sejm Śląski mógł więc wydawać ustawy łącznie w zakresie 63 grup spraw<sup>22</sup>.

Podobnie jak Sejm Rzeczypospolitej, także Sejm Śląski mógł uchwalać ustawy materialne i formalne. Czeski konstytucjonalista – Bohumil Baxa – tak określa istotę ustaw formalnych: *Zákonem formálním nazýváme takový akt státní vůle, který neobsahuje nařízení právního pravidla, avšak formu má zákona, t.j. může být vydán jen za šetření náležitostí předepsaných pro vznik zákona. Takovýto zákon formální není výronem moci zákonodárné, nýbrž moci výkonné, a zůstává i přes formálnou povahu zákonnou ve své podstatě úkonem správním*<sup>23</sup>.

Zgodnie z ówczesną teorią prawa publicznego, w przypadku ustaw formalnych *parlament uchwalając takie ustawy, wykonuje jedynie formalnie funkcję ustawodawczą, w rzeczywistości jednak nie bierze udziału we władzy ustawodawczej, lecz we władzy wykonawczej, wkracza przez to skutecznie w sferę administracji, wykonując więc właściwie funkcję administracyjną*<sup>24</sup>. Do takich ustaw zalicza się np. ustawę finansową, ustawy podatkowe, ustawy o poborze do wojska itp.<sup>25</sup>. *Že nie chodzi tu o czynność o treści ustawodawczej, jest sprawą oczywistą. Tzw. ustawa finansowa jest planem gospodarczym, reguluje budżet państwa, jest więc czynnością administracji gospodarczej. Także wyrażanie zgody na podatki należy do dziedziny administracji finansowej, pobór rekruta do dziedziny administracji wojskowej itp.*<sup>26</sup>.

Nietypowe, bo wymagające współdziałania dwóch sejmów: Sejmu Rzeczypospolitej i Sejmu Śląskiego, rozwiązanie przewidział art. 5 ust. 1 statutu organicznego: *Zakres spraw Sejmu Śląskiego w dziedzinie skarbowości, a zwłaszcza stosunek systemu podatkowego śląskiego do systemu podatkowego państwowego i wzajemny stosunek administracji skarbowej państwowej i śląskiej będą ustalone w równobrzmiących ustawach: państwowej i śląskiej. Projekt tych ustaw będzie ułożony przez Radę Ministrów w poro-*

<sup>21</sup> Odrębne traktowanie 14 materii ustawy ustrojowej uzasadnia powszechne przekonanie posłów Sejmu Śląskiego, że ustawa ustrojowa wcale nie musi być jednym aktem. Wręcz przeciwnie, każde zagadnienie ustrojowe może być przedmiotem regulacji parcjalnej ustawy ustrojowej.

<sup>22</sup> Nie uwzględniam tu wielu potencjalnych grup ustawodawstwa, wynikających z art. 6 ust. 1 statutu organicznego, jako mających charakter warunkowy, tj. zależny tak od woli Sejmu Rzeczypospolitej, który świadomie wyłącza województwo śląskie spod zakresu działania swoich ustaw, jak i od woli Sejmu Śląskiego, który wykorzystuje możliwości wynikające z art. 6 ust. 1 statutu, wydając własne ustawy w zakresie należącym do rzeczowej właściwości Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych przyczyn – wobec niemożności rodzajowego określenia takich grup – uznaję to potencjalne ustawodawstwo śląskie za jedną grupę.

<sup>23</sup> Idem, *Parlament...*, s. 84. Podobnie idem, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13.

<sup>24</sup> Idem, *Parlament...*, s. 84.

<sup>25</sup> Idem, *Parlament...*, s. 84; idem, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13.

<sup>26</sup> Idem, *Parlament...*, s. 84.

zumieniu z Radą Wojewódzką. Z przepisu wynika, że ustawa przewidziana w art. 5 ust. 1 statutu, zwana powszechnie ramową ustawą skarbową, stanowi wspólną kompetencję ustawodawczą dwóch parlamentów. Ustawodawca zakłada przy tym, i założenie to jest oczywiste, że wynik działalności ustawodawczej obu sejmów musi być identyczny. O jednakowym rezultacie procesu ustawodawczego, zapewne mającego się toczyć – w obu parlamentach – równolegle, tj. w tym samym czasie, miał przesądzić wspólny projekt *ulożony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką*. Inicjowanie ustawy skarbowej przez rząd stanowi także rozwiązanie wyjątkowe, gdyż – zgodnie z art. 23 ust. 1 statutu organicznego – inicjatywa ustawodawcza *przysługiwała wojewodzie z upoważnienia Rządu Rzeczypospolitej, Radzie Wojewódzkiej i posłom sejmowym, stosownie do przepisów regulaminu sejmowego*. W dodatku wyrażenie *w porozumieniu z Radą Wojewódzką* wskazuje, że udział Rady Wojewódzkiej w tworzeniu projektu ramowej ustawy skarbowej wcale nie równoważy roli Rady Ministrów. To rząd jest właściwym autorem projektu, mimo że ma obowiązek porozumiewać się w sprawie projektu z Radą, uzyskując od niej akceptację czy zgodę. Omawiana właśnie wspólna kompetencja dwóch ciał ustawodawczych różniła się od kompetencji ustawodawczych w zakresie pozostałych materii tym, że jej praktyczne wykorzystanie miało mieć w założeniu charakter jednorazowy, pomijawszy ewentualne nowelizacje – uchwalonej raz na zawsze – ramowej ustawy skarbowej.

Funkcja prawotwórcza Sejmu Śląskiego mogła w czterech przypadkach przybierać postać – wyrażonej w formie ustawodawczej – zgody śląskiego parlamentu na rozwiązania zawarte w ustawach Sejmu Rzeczypospolitej. I tak, na podstawie art. 8 statutu zgody Sejmu Śląskiego wymagało: *1. Wszelkie ograniczanie ilościowe wytwórczości przedsiębiorstw śląskich w dziedzinie produkcji węgla, hutnictwa, wyrobów chemicznych, cementu i innych gałęzi produkcji, zatrudniających na Górnym Śląsku co najmniej tyle robotników, co odpowiednie przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski razem wziętych. 2. Wprowadzenie podatków od produkcji lub monopoli na węgiel, wyroby hutnicze, wyroby chemiczne, cement i inne gałęzie produkcji zatrudniające na Górnym Śląsku co najmniej tylu robotników, co odpowiednie przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski razem wziętych*. Trzeci przypadek ustawowej zgody śląskiego parlamentu – dodany do statutu nowelą z 8 marca 1921 roku art. 8a – przewidywał: *Wszelkie zmiany ustaw, dotyczące górnictwa, przemysłu, handlu i rękodzielnictwa, obowiązujących w województwie śląskim w dniu przejęcia Górnego Śląska przez Polskę mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu Śląskiego*<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Uderza fakt, że przytoczone przepisy chronią określone w nim gałęzie wytwórczości i handel wyłącznie Górnego Śląska, a nie całego województwa, obejmującego także Śląsk Cieszyński. Powód jest jasny: nie wszystkie gałęzie wytwórczości – wymienione w art. 8 i 8a statutu –

Wyrażana w ustawowej formie zgoda Sejmu Śląskiego w pierwszych dwóch przypadkach określonych w art. 8 statutu organicznego, dotyczyć miała tak ograniczenia ilościowego wytwórczości, jak i wprowadzania podatków od produkcji i monopoli nie tylko wymienionych w tym artykule działach produkcji, lecz także w tych wszystkich gałęziach wytwórczości przedsiębiorstw górnośląskich, które zatrudniają na Górnym Śląsku co najmniej tylu robotników, co odpowiednie przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski razem wziętych. Ze sformułowań art. 8 wynika jasno, że zakres decyzji organów centralnych, wymagających aprobaty Sejmu Śląskiego był zmienny, bo zależny od proporcji dwóch wielkości: robotników zatrudnionych w określonych gałęziach produkcji w województwie śląskim i liczby robotników zatrudnionych w tych samych gałęziach wytwórczości w reszcie Polski. Teoretycznie mogłoby się zdarzyć – w sytuacji, w której zatrudnienie w reszcie Polski przewyższa zatrudnienie na Górnym Śląsku – że ta kompetencja ustawodawcza Sejmu Śląskiego nie miałaby już racji bytu. Wymienione tu kompetencje ustawodawcze śląskiego parlamentu, zależne od wspomnianych relacji, miały charakter warunkowy i ograniczony w czasie. Komentując analizowane przepisy, Konstanty Wolny pisał: *Sejm Śląski by niestłusznie postąpił, gdyby na rozsądne żądanie się nie zgodził. Ale się nie zgodzi wtedy, gdy tego będzie wymagało dobro ludności śląskiej*<sup>28</sup>. Interpretacja pierwszego komentatora statutu idzie jednak – moim zdaniem – za daleko, kiedy Wolny pisze: *Może też swą zgodę udzielić pod pewnymi warunkami i może, na wypadek zaprowadzenia podatków od produkcji zażądać, by część tych podatków albo część zysku z monopolu otrzymał Śląsk na własne potrzeby*<sup>29</sup>.

Zgoda Sejmu Śląskiego, przewidziana w art. 8 statutu, odnosiła się do czynności organów centralnych, mających charakter administracyjny, choć przybierających postać tzw. ustaw formalnych.

Inny charakter, charakter ustaw materialnych, miały ustawy Sejmu Rzeczypospolitej zmieniające dotychczasowe ustawy dotyczące górnictwa, przemysłu, handlu i rękodzielnictwa, które obowiązywały w województwie śląskim w dniu przejścia Górnego Śląska przez Polskę, tj. w dniu 16 czerwca 1922 r. W konsekwencji tego, i ustawa Sejmu Śląskiego, wyrażająca zgodę na takie zmiany, ma niewątpliwie charakter ustawy materialnej. Określenie

---

występowały w cieszyńskiej części województwa śląskiego, a nadto te z nich, które istniały, zatrudniały nieporównywalnie mniejszą liczbę robotników niż na Górnym Śląsku. Generalnie rzecz biorąc, ludnościowa, terytorialna, gospodarcza przewaga części górnośląskiej powodowała, że w publikacjach – tak polskich, jak i niemieckich – pojawia się niekiedy błędne określanie województwa śląskiego jako województwa górnośląskiego.

<sup>28</sup> K. Wolny, *Autonomia Śląska*. Mikołów 1920, s. 32.

<sup>29</sup> Idem, *Autonomia...*, s. 31. Wykładnia Wolnego nie jest poprawna z następujących powodów: 1. wykracza poza tekst ustawy konstytucyjnej, która nie przewiduje zgody warunkowej; 2. zgoda warunkowa w zakresie, który Wolny przytacza, mogłaby przeczyć regułom finansowym i podatkowym, określonym w ramowej ustawie skarbowej.



zawarte w art. 8a statutu *obowiązujących w województwie śląskim w dniu przejścia Górnego Śląska przez Polskę* ogranicza zakres zgody śląskiego parlamentu do ogólnopolskich ustaw zmieniających prawo ogólnoniemieckie i pruskie, nie zaś ustawy ogólnoaustriackie czy ustawy wydane przez Sejm Krajowy w Opawie.

Ostatni, czwarty, przypadek zgody Sejmu Śląskiego określony został w przedostatnim artykule statutu organicznego.

Art. 44 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., obowiązujący w pierwotnym brzmieniu do czasu wejścia w życie konstytucji kwietniowej, stanowił, co następuje: *Ustawa, zmieniająca niniejszą ustawę konstytucyjną, a ograniczająca prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego (art. 1, 4–12, 13–33, 36–42 i 44) wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego*. Zacytowany przepis, stanowiący istotną formalną gwarancję stabilności autonomicznego ustroju Śląska, pozwalał na uszczuplenie autonomii lub samorządu śląskiego przez Sejm Rzeczypospolitej dopiero po wyrażeniu przez Sejm Śląski – w ustawowej drodze – zgody. Ustawę śląską, akceptującą niekorzystne dla Śląska zmiany zawarte w ustawie konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, zaliczyć należy, tak samo jak ustawę przewidzianą w art. 8a statutu, do ustaw materialnych. W sumie więc, ustawy Sejmu Śląskiego, w których wyrażał on zgodę na określone decyzje organów centralnych państwa polskiego, przewidziane w art. 8, 8a i 44 statutu, możemy w dwóch przypadkach (art. 8) uznać za ustawy formalne, natomiast w pozostałych dwóch przypadkach (art. 8a i 44) za ustawy materialne.

W pozostałych materiach, w których Sejm Śląski miał realizować funkcję ustawodawczą, zdecydowanie przeważają ustawy o charakterze materialnym. W obszernym zestawie 63 grup zagadnień, które Sejm Śląski mógł regulować w ustawowej drodze, zaledwie kilka grup normowane było ustawami o charakterze formalnym.

Wychodząc z przytoczonych dopiero co ustaleń teorii prawa, do śląskich ustaw formalnych – poza wymienionymi już ustawami z art. 8 statutu organicznego – zaliczyć należy ustawy przewidziane w art. 4 pkt 16 i 17 statutu. Ustawami formalnymi były więc: 1. ustawa budżetowa, 2. ustawa zatwierdzająca zamknięcia rachunkowe, 3. ustawa o zaciąganiu pożyczek wojewódzkich, 4. ustawa o zbywaniu, zamianie i obciążaniu nieruchomości wojewódzkiego, 5. ustawa o przejęciu gwarancji przez Skarb Śląski (art. 4 pkt 16 statutu) oraz: 6. ustawa nakładająca podatki i opłaty publiczne, stosownie do ramowej ustawy skarbowej (art. 4 pkt 17 statutu organicznego).

Ostatecznie więc na 63 kategorie spraw ogółem, Sejm Śląski realizował kompetencje ustawodawcze w zakresie 8 grup w postaci ustaw formalnych, natomiast w pozostałych przypadkach, tj. w 55 materiach, w formie ustaw materialnych.

3. Poszczególne fazy procesu legislacyjnego stanowią: określanie treści ustawy, sankcja, promulgacja (Promulgation, Ausfertigung), ogłoszenie (Pu-

blication, Verkündigung)<sup>30</sup>. W republikach parlamentarnych tak określanie treści ustawy, jak i w zasadzie właściwa sankcja należy do zakresu działania parlamentu. Głowie państwa przysługuje jedynie jakiś rodzaj weta zawieszającego<sup>31</sup>. Tak jest np. w ustroju Stanów Zjednoczonych: *Ani prezydentowi Unii, ani gubernatorom poszczególnych stanów nie przysługuje żaden udział w procesie ustawodawczym. Nie mają prawa inicjatywy, jedynie prawo porysowania izbom orędy. Uchwalony bill przesyła się prezydentowi do podpisu; po uzyskaniu podpisu prezydenta bill staje się ustawą*<sup>32</sup>. Tu również – podobnie jak w ustroju III Republiki Francuskiej – prezydentowi USA i gubernatorom stanów (wyjąwszy Północną Karolinę) – przysługuje jedynie weto zawieszające.

4. Pewien wpływ władzy wykonawczej (prezydenta, rządu) na treść ustawy możemy dostrzec już w fazie jej projektowania, przy czym w ustrojach republikańskich regułą bywa inicjatywa ustawodawcza parlamentu i rządu, natomiast rzadziej występuje ponadto prawo inicjowania ustaw przez prezydenta. Konstytucja marcowa przyznała prawo inicjatywy rządowi i niższej izbie polskiego parlamentu, tj. Sejmowi (art. 10). Nie powieliła więc rozwiązań konstytucji III Republiki Francuskiej, na której się wzorowała, przyznającej inicjatywę także prezydentowi. Identyczną regułą – inicjatywy ustawodawczej rządu i Sejmu – przewidziała konstytucja kwietniowa (art. 50 ust. 1).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 roku: *Inicjatywa ustawodawcza w Sejmie Śląskim przysługuje wojewodzie z upoważnienia Rządu Rzeczypospolitej, Radzie Wojewódzkiej i postom sejmowym stosownie do przepisów regulaminu sejmowego*. Określony wpływ organów centralnych państwa na politykę ustawodawczą śląskiego parlamentu gwarantowały – już w pierwszej fazie śląskiej procedury ustawodawczej – prawo inicjatywy ustawodawczej wojewody śląskiego z upoważnienia rządu, a w pewnym sensie także prawo Śląskiej Rady Wojewódzkiej. W siedmioosobowym składzie Rady większość członków miała wprawdzie charakter samorządowy (5 członków wybieranych corocznie przez Sejm Śląski), tym nie mniej liczebną przewagę części samorządowej równoważyła znaczeniowa przewaga przedstawicieli rządu, tj. wojewody i wicewojewody. O takiej przewadze czynnika rządowego w Radzie zdecydowały dwa elementy: to, że wojewoda śląski był przewodniczącym Śląskiej Rady Wojewódzkiej, dysponującym prawem do zawieszania jej uchwał (art. 32 statutu), oraz to, że projekty ustaw śląskich powstawały w odpowiednich wydziałach Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W sumie, inicjatywę ustawodawczą Śląskiej Rady Wojewódzkiej – swoistego odpowiednika lokalnego rządu – wraz z inicjatywą wojewody z upoważnienia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Pol-

<sup>30</sup> B. B a x a, *Parlament...*, s. 69.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 70.

skiej – możemy uznać za ekwiwalent inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyjątkiem od reguły określonej w art. 23 ust. 1 statutu była wyłączna inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów, przewidziana w zakresie inicjowania ramowej ustawy skarbowej (art. 5 ust. 1 statutu organicznego).

W zakresie inicjatywy ustawodawczej Sejmu, względnie posłów, tak konstytucja marcowa<sup>33</sup>, jak i art. 23 statutu organicznego odsyłały do regulaminów. W ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. brak przepisu odsyłającego, co jednak nie oznacza zakazu unormowania tych kwestii w regulaminie. Zgodnie z regulaminami ogólnopolskimi, projekt ustawy wymagał poparcia co najmniej 15 posłów (pod rządami konstytucji marcowej), względnie 12 posłów (pod rządami konstytucji kwietniowej). Poselska inicjatywa ustawodawcza w Sejmie Śląskim mogła być realizowana – w latach 1922–1935 – przy poparciu co najmniej 5 posłów<sup>34</sup>, w okresie 1936–1939 po uzyskaniu poparcia 3 posłów<sup>35</sup>.

5. Polskie konstytucje międzywojnia normowały natomiast kwestie kworum i większości głosów w Sejmie i w Senacie, oraz w Sejmie rozpatrującym projekt w rezultacie weta zawieszającego Senatu. Kworum wynosiło w obu konstytucjach 1/3 ustawowej liczby posłów lub senatorów<sup>36</sup>. Uchwały Sejmu były – w obu przypadkach – prawomocne po uzyskaniu zwykłej większości głosów przy obecności przynajmniej dopiero co określonego kworum.

Statut organiczny nie normował kwestii większości i kworum. Zgodnie z postanowieniami regulaminów Sejmu Śląskiego trzech pierwszych kadencji, prawomocne były uchwały Sejmu Śląskiego przyjęte zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej 20 posłów<sup>37</sup>. Natomiast ostatni regulamin, uchwalony przez IV Sejm Śląski 11 marca 1936 roku, postanawiał, że do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej 14 posłów<sup>38</sup>. Przytoczone przepisy oznaczały w konsekwencji, że w latach 1922–1936 – przy minimalnym kworum Sejm Śląski mógł uchwalić ustawę już jedenastoma głosami, natomiast w latach

<sup>33</sup> Art. 29 konstytucji marcowej.

<sup>34</sup> Art. 16 regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 13 października 1922 r.; art. 19 regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 17 czerwca 1930 r.

<sup>35</sup> Art. 34 regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.

<sup>36</sup> Art. 32 i 37 konstytucji marcowej; art. 37 i 48 konstytucji kwietniowej.

<sup>37</sup> Art. 14 regulaminu z 13 października 1922 r.; art. 48 i 28 regulaminu z 17 czerwca 1930 r. Ze względu na to, że Sejm Śląski składał się z 48 posłów, to obecność 20 posłów oznaczała, że w posiedzeniu winno wziąć udział co najmniej 41,6% ustawowej liczby posłów Sejmu Śląskiego.

<sup>38</sup> Art. 74 ust. 1 i 2 regulaminu z 11 marca 1936 r. Ponieważ IV Sejm Śląski, wybrany na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 lipca 1935 r., składał się z 24 posłów, to obecność 14 posłów oznaczała, że w posiedzeniu winno wziąć udział 58,3% ustawowej liczby posłów IV Sejmu Śląskiego.

1936–1939 – przy założeniu minimalnego kworum – parlament śląski był w stanie uchwalić ważnie ustawę śląską ośmioma głosami.

6. Art. 35 i 44 ust. 1 konstytucji marcowej oraz art. 53 i 54 konstytucji kwietniowej określały główne zasady procesu tworzenia ustaw. W przypadku konstytucji marcowej weto zawieszające przysługiwało Senatowi, prezydentowi zaś tylko prawo promulgacji ustawy. Przepisy konstytucji kwietniowej umożliwiały Sejmowi odrzucenie weta Senatu większością 3/5, a więc większą niż przewidziana (11/20) w konstytucji marcowej. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. dawała prezydentowi nie tylko prawo promulgacji ustaw, lecz także prawo weta zawieszającego.

Norm określających tryb uchwalania ustaw śląskich nie zawierały ani trzy projekty statutu organicznego ani sam statut. Końcowy etap śląskiej procedury ustawodawczej określił art. 2 ustawy z 20 października 1922 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz.U.Śl. Nr 29, poz. 109), stanowiąc, iż: *Uchwalone przez Sejm Śląski ustawy podpisuje marszałek Sejmu Śląskiego i przesyła wojewodzie do opublikowania*. Powołany przepis oznaczał przyznanie marszałkowi Sejmu Śląskiego tak prawa promulgacji, jak i sankcji ustaw śląskich. Jednocześnie art. 2 ustawy wyłączał całkowicie centralne organy Rzeczypospolitej z procesu tworzenia ustaw śląskich. Inaczej rozwiązała tę sprawę ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 829), stanowiąc w art. 3 ust. 2, iż *Ustawy wojewódzkie, uchwalone przez sejmiki, nabierają mocy obowiązującej na obszarze województwa przez sankcję prezydenta Rzeczypospolitej*.

Finalny etap ustawodawstwa określony został w samym statucie jedynie w odniesieniu do ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego.

Ustawa o wewnętrznym ustroju miała uregulować cały szereg istotnych kwestii ustrojowych, wymienionych przykładowo w art. 14 statutu. O tym, że nie był to zamknięty i wyczerpujący katalog spraw świadczy końcowa formuła artykułu: *i innych urzędzeń śląskich*. Celem ustawy ustrojowej było więc uregulowanie materii zupełnie pominiętych w statucie, względnie uwzględnionych w nim jedynie częściowo i ogólnie. Ze względu na wagę spraw, o jakich ustawa ta miała przesądzać, nazywana była *konstytucją śląską*, względnie *drugą konstytucją śląską*, zważywszy że pierwszą była sama ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. W pracach o ustroju polskiego Śląska w okresie międzywojennym zwraca uwagę pogląd, że województwo śląskie ma trzy konstytucje: konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, pierwszą chronologicznie ustawę konstytucyjną polskiego międzywojnia, tj. ustawę konstytucyjną z 15 lipca 1920 r., i ustawę o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego.

Art. 14 ust. 1 statutu organicznego stanowił, iż *Sejm Śląski uchwali ustawę o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego*, co należy traktować tak

za nałożenie na Sejm obowiązku uchwalenia takiej ustawy, jak i za przyznanie Sejmowi prawa jej uchwalenia. Art. 14 nie określał, Sejm Śląski której kadencji ma uchwalić ustawę ustrojową. Parlamentarzyści śląscy wyrażali przekonanie, że jest to zadanie pierwszego Sejmu Śląskiego, i takie było zapewne zamierzenie Sejmu Ustawodawczego. Szybkie uchwalenie ustawy przez Sejm Śląski I kadencji usunęłoby wiele wątpliwości, jakie pojawiały się w praktyce życia autonomicznego, pozbawionego oparcia w precyzyjnym i kompletnym systemie norm ustrojowych, które miała w sobie zawierać *druga konstytucja śląska*. Uchwalenie ustawy ustrojowej napotykało jednak na przeszkody nie do pokonania<sup>39</sup>. W ostatecznym rezultacie ustawa o ustroju wewnętrznym, obejmująca całość problematyki, przewidzianej w art. 14 statutu, nie ujrzała nigdy światła dziennego. Jedyną ustawą śląską, uchwaloną w trybie art. 15 statutu, była ustawa z 7 maja 1931 r., wyznaczająca sąd wyborczy, mający rozpatrzyć protesty wyborcze w wyborach do III Sejmu Śląskiego. Ta parcjalna ustawa ustrojowa stanowiła rezultat przekonania większości posłów III Sejmu Śląskiego, że ustawa o wewnętrznym ustroju nie musi być jedna, normująca kompleksowo całość spraw ustrojowych województwa śląskiego. Przeciwnie: że możliwe jest uchwalenie wielu ustaw ustrojowych, z których każda regulowałaby jedną materię ustrojową. Ze względu zaś na ustrojowy charakter każdej z takich ustaw, wszystkie częściowe ustawy podlegałyby reżimowi zatwierdzenia i ogłoszenia, przewidzianemu w art. 15 statutu.

Treść tak jednej kompleksowej ustawy ustrojowej, jak i treści ewentualnych parcjalnych ustaw ustrojowych, mogły zadecydować i przesądzić o relacjach między Sejmem Śląskim i Śląską Radą Wojewódzką a centralnymi organami Rzeczypospolitej, w szczególności zaś między: głową państwa (naczelnikiem państwa, prezydentem), Sejmem, Radą Ministrów, ministrem spraw wewnętrznych i ministrem skarbu. Nie dziwi przeto fakt, że właśnie dla tej ustawy Sejm Ustawodawczy przewidział specjalny tryb uchwalenia i ogłoszenia.

Art. 15 statutu organicznego stanowił, co następuje: *Ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego będzie opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i w Dzienniku Ustaw Śląskich po podpisaniu jej przez naczelnika państwa. Naczelnik państwa może odmówić swego podpisu, gdyby ustawa ta naruszała przepisy niniejszego statutu. Decyzja naczelnika państwa winna nastąpić w ciągu 45 dni od dnia wręczenia mu ustawy. Z przepisu wynika, że w przeciwieństwie do nieustrojowych ustaw śląskich, naczelnik państwa ma w zakresie ustawy ustrojowej dwa uprawnienia: promulgacji i sankcji, a w przypadku odmowy podpisu prawo weta stanowczego.*

---

<sup>39</sup> Opisałem je w artykule *Z dziejów prac nad ustawą o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego*. Przegląd Prawa i Administracji, t. IX, Wrocław 1977, s. 127-152.

Wykładnia językowa art. 15 doprowadza do wniosku, że w stosunku do ustaw zgodnych ze statutem organicznym podpis naczelnika państwa był właściwie jego obowiązkiem. Inaczej ma się sprawa z ustawami ustrojowymi, które naruszały statut. Zgodnie bowiem z art. 15 statutu: *Naczelnik państwa może odmówić swego podpisu, gdyby ustawa ta naruszała przepisy niniejszego statutu. Ze sformułowania wynika, że głowa państwa może podpisać ustawę nawet naruszającą przepisy ustawy autonomicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 statutu: Decyzja naczelnika państwa winna nastąpić w ciągu 45 dni od dnia wręczenia mu ustawy.* Wykładnia logiczna i językowa pozwala w tym przypadku wyróżnić trzy rodzaje postępowania naczelnika państwa: 1. podpisanie w ciągu 45 dni ustawy śląskiej nie naruszającej przepisów statutu, 2. podpisanie w ciągu 45 dni ustawy śląskiej naruszającej statut, 3. odmowa podpisania ustawy śląskiej naruszającej statut przed upływem 45 dni od doręczenia ustawy. Czwartej możliwości, tj. dojście do skutku ustawy ustrojowej – tak naruszającej jak i nie naruszającej statut – bez podpisu naczelnika, w sytuacji, kiedy w czasie 45 dni ustawy ani nie podpisze, ani podpisu nie odmówi – zakładać nie można, wobec braku konkretnego przepisu w tej sprawie.

Zgodnie z teorią prawa konstytucyjnego, prezydentowi republiki – w przeciwieństwie do króla w monarchiach parlamentarnych – nie przysługuje prawo sankcji, a jedynie prawo weta zawieszającego<sup>40</sup>. Rzadki wyjątek dotyczył – w okresie międzywojennym – m.in. Rusi Podkarpackiej, której status autonomiczny zagwarantowały Mały Traktat w Saint – Germain – en Laye z 10 września 1919 r., a na jego podstawie § 3 konstytucji Republiki Czesko-Słowackiej z 29 lutego 1920 r. Przepisy czesko-słowackiego prawa parlamentarnego stanowiły w tym względzie, że prezydent Republiki Czesko-Słowackiej ma w stosunku do ustaw parlamentu Rusi Podkarpackiej prawo sankcji<sup>41</sup>. Tak więc przykłady rozwiązań spotykanych tak w autonomii Śląska, jak i w województwach Polski południowo-wschodniej oraz na Rusi Podkarpackiej świadczą o tym, że omówione konstrukcje nie mieszczą się w ramach określonych przez ujęcia teoretyczne i uogólniające.

Art. 15 ust. 3 statutu organicznego stanowił o trybie zmiany ustawy ustrojowej: *Zmiana ogłoszonej w ten sposób ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego może nastąpić tylko z zachowaniem warunków w niniejszym artykule wyszczególnionych.* Z przepisu wynika, że ustawa nowelizująca ustawę ustrojową winna być opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i w Dzienniku Ustaw Śląskich po podpisaniu jej przez naczelnika państwa, przy czym – przedstawiona wyżej – jedna z trzech możliwych decyzji naczelnika winna nastąpić w ciągu 45 dni od dnia wręczenia mu ustawy.

<sup>40</sup> B. Baxa, *Parlament a parlamentarismus...*, s. 13.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 13; *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. Zv. 2: 1918–1945.* Bratislava 1973, s. 141; P. Mosný, *Podkarpatská Rus. Nevevalizovaná autonómia*, Bratislava 2001, s. 81.

Na podstawie literalnej wykładni art. 15 możemy wyciągnąć wniosek, że ustawa ustrojowa nie musi być kontrasygnowana przez premiera i właściwego ministra<sup>42</sup>. Należy bowiem założyć, że gdyby istotnie ustawa ustrojowa wymagała kontrasygnaty, to Sejm Ustawodawczy wyraźnie by o tym wspomniał<sup>43</sup>. Wydanie ustawy z 7 maja 1931 r. w przedmiocie wyznaczenia sądu kompetentnego do rozstrzygnięcia o ważności zaprotestowanych wyborów przeprowadzonych do III Sejmu Śląskiego – potraktowanej jako ustawa ustrojowa i podpisanej nie tylko przez prezydenta I. Mościckiego, lecz także przez premiera A. Prystora i ministra sprawiedliwości I. Michałowskiego – zdaje się świadczyć o zupełnie odmiennym stanowisku, jakie zajmowały organy centralne państwa.

Prawo parlamentów do uchwalania tzw. konstytucji sztywnej daje niektórym teoretykom i historykom prawa okazję do wyodrębnienia osobnej funkcji takich parlamentów, tj. wydzielenia z funkcji ustawodawczej funkcji ustrojodawczej<sup>44</sup>.

Taki zabieg nie przekonuje jednak wszystkich. W nauce prawa konstytucyjnego można dlatego spotkać zwolenników tradycyjnej tezy, że prawo uchwalania i zmieniania konstytucji należy do funkcji ustawodawczej. Zwolennicy tego poglądu nie sądzą, by inny tryb uchwalania i zmieniania konstytucji stanowił dostateczną podstawę do tworzenia funkcji ustrojodawczej. Innymi słowy: prawo parlamentu do uchwalania i nowelizowania konstytucji mieści się w pojęciu funkcji ustawodawczej, choć w przypadku konstytucji sztywnych prawo to realizowane jest w innym trybie, niż stosowany przy uchwalaniu ustaw zwykłych. Przegląd literatury pokazuje, że klasyfikacja funkcji parlamentu nie stanowiła wartości stałej. Ewolucję w kwestii klasyfikacji prezentował np. Wacław Komarnicki, który w monografii prawa politycznego, wydanej w 1922 r., zaliczał kompetencję ustrojodawczą do funkcji ustawodawczej, natomiast w pracy z 1937 r. wymieniał obok funkcji ustawodawczej także funkcję ustrojodawczą.

Ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego uchwalana była w specjalnym trybie. Ten specjalny, odrębny tryb uchwalania ustawy ustrojowej upodabniał ją w pewien sposób do trybu tworzenia konstytucji Rzeczypospolitej. Zapewne też i to, że śląska ustawa ustrojowa miała zawierać treści o większym znaczeniu i dlatego mające – w założeniu – obowiązywać dłużej, niż zwykłe ustawy śląskie. W zakresie materialnoprawnym nie była

---

<sup>42</sup> Do takiego wniosku dochodzi także J. Kokot, opierając się jednak nie na analizie samego art. 15 statutu, lecz na fakcie, że konstytucja kwietniowa znała akty prezydenta nie wymagające kontrasygnaty. Por. J. K o k o t: *Zakres działania...*, s. 28.

<sup>43</sup> Tak jak to uczynił w art. 3 ust. 2 ustawy z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego.

<sup>44</sup> Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 49; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Piętrzak, *Historia ustroju...*, s. 483, 505.

jednak – inaczej niż konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – zasadniczą ustawą Śląska, gdyż taką ustawą była ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. i konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej tryb zmiany konstytucji określał art. 125 konstytucji marcowej i art. 80 konstytucji kwietniowej, natomiast śląskiej ustawy ustrojowej – art. 15 statutu organicznego. Podobieństwa w zakresie procedury uchwalania nie oznaczają podobieństw w zakresie rangi normy prawnej. W przypadku konstytucji ogólnopolskiej jest to bowiem ustawa zasadnicza, a w przypadku ustawy ustrojowej Śląska ustawa znacząca, ale nie naczelna. Z jednej strony bowiem statut wyraża w art. 15 potrzebę zgodności ustawy ustrojowej z ustawą konstytucyjną z 15 lipca 1920 r., z drugiej zaś ustawa ustrojowa nie jest w żadnym przypadku usytuowana wyżej niż zwykle ustawy śląskie. Potwierdzeniem tego jest brak w statucie przepisu o potrzebie zgodności ustaw śląskich z ustawą o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego. Same zaś różnice proceduralne nie dają podstaw do wyodrębnienia *konstytucji śląskiej* z funkcji ustawodawczej Sejmu Śląskiego. Zresztą różnice proceduralne, co prawda występujące w innych fazach procesu tworzenia prawa, możemy dostrzec także w innych ustawach śląskich, np. w procedurze uchwalania ramowej ustawy skarbowej, czy ustawy budżetowej. W pierwszym przypadku wyłączną inicjatywę ustawodawczą ma Rada Ministrów, w drugim – Śląska Rada Wojewódzka. Nadto w pierwszym przypadku istniał wymóg uchwalenia tożsamej w brzmieniu ustawy tak przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, jak i przez Sejm Śląski.

7. Ustawy Sejmu Rzeczypospolitej ogłaszane były w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>45</sup>. O ogłoszeniu ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej decydował – przed uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. – naczelnik państwa, a potem prezydent: *Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej* (art. 44 ust. 1 konstytucji marcowej). Takie samo uprawnienie prezydenta gwarantowała ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.: *Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw* (art. 54 ust. 1 konstytucji kwietniowej).

Ustawy śląskie ogłaszane były w Dzienniku Ustaw Śląskich<sup>46</sup>. Ustawa z 20 października 1922 r. stanowiła, że *uchwalone przez Sejm Śląski ustawy podpisuje marszałek Sejmu Śląskiego i przesyła je wojewodzie do opublikowania*. Decyzja głowy państwa, zarządzająca ogłoszenie ustawy państwowej,

<sup>45</sup> Art. 1 ustawy z 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. Nr 66, poz. 400).

<sup>46</sup> Art. 1 pkt 2 rozporządzenia wojewody śląskiego z 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz.U.Śl. Nr 1, poz. 1) i art. 1 ustawy z 20 października 1922 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz.U.Śl. Nr 29, poz. 109).



była przekazywana ministrowi sprawiedliwości, jako wydawcy Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ustawy z 31 lipca 1919 r.). W przypadku ustaw śląskich procedura ogłaszania ustawy kończyła się na wojewodzie jako wydawcy Dziennika Ustaw Śląskich (art. 4 rozporządzenia z 17 czerwca 1922 r.; art. 1 ustawy z 20 października 1922 r.).

Ponieważ ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego miała zostać opublikowana tak w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w Dzienniku Ustaw Śląskich, to przyjęć należy, że po jej podpisaniu naczelnik państwa zarządził ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw Śląskich było rzeczą wojewody śląskiego po otrzymaniu ustawy z Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa.

Wyrażenie *przesyła je wojewodzie do opublikowania* oznacza obowiązek wojewody opublikowania uchwalonej ustawy śląskiej i niemożność – z jakichkolwiek przyczyn – wstrzymania publikacji. W konsekwencji więc, nieogłoszenie przez wojewodę ustawy śląskiej byłoby uchYLENIEM SIĘ OD WYKONANIA NAŁOŻONEGO NAŃ – PRZEZ PRAWO – OBOWIĄZKU, i stanowiłoby poważne naruszenie prawa<sup>47</sup>.

8. Reguły zyskiwania mocy obowiązującej uchwalonych ustaw państwowych zmieniały się kilka razy. I tak, według dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 41), dekrety i ustawy *uzyskują moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego* (art. 3 dekretu). Potem ustawa z 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. Nr 66, poz. 400) stanowiła, że *moc obowiązująca ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej aktów, (...) zaczyna się, o ile w nich inaczej nie postanowiono, po upływie dni 14-tu po dniu ich ogłoszenia* (art. 4 ustawy), przy czym akty te *uważa się jako prawnie ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dniem wyjścia tego numeru Dziennika Ustaw, w którym są umieszczone* (art. 3 ustawy). Natomiast konstytucja marcowa stanowiła, iż *Ustawa, uchwalona przez Sejm, zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym* (art. 3 ust. 3 konstytucji).

O czasie uzyskania przez ustawy śląskie mocy obowiązującej stanowiło rozporządzenie wojewody śląskiego z 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz.U.Śl. Nr 1, poz. 1). Rozporządzenie to zostało zatwierdzone z dwoma uzupełnieniami przez ustawę Sejmu Śląskiego z 20 października 1922 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Ślą-

---

<sup>47</sup> Tym niemniej śląska praktyka ustawodawcza zna kilka przypadków, w których legalnie uchwalone przez Sejm Śląski ustawy nie zostały ogłoszone. Por. J. Ciągwa, *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*. Katowice 1979, s. 218.

szych (Dz.U.Śl. Nr 29, poz. 109), a następnie zmienione ustawą z 17 czerwca 1926 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz.U.Śl. Nr 1, poz. 1) (Dz.U.Śl. Nr 17, poz. 28). Wprowadzone wymienionymi ustawami uzupełnienia, względnie zmiany, nie dotyczyły jednak art. 3 czerwcowego rozporządzenia. Artykuł ten stanowił, co następuje: *Moc obowiązująca ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Śląskich aktów, w art. 1 wymienionych, zaczyna się, o ile w nich inaczej nie postanowiono, po upływie dni 14-tu po dniu ich ogłoszenia.* Jednocześnie art. 2 rozporządzenia określał, co jest dniem ogłoszenia ustawy: *Ustawy, rozporządzenia i inne akty, w art. 1 wymienione, uważa się jako prawnie ogłoszone w Dzienniku Ustaw Śląskich z dniem wyjścia tego numeru Dziennika Ustaw, w którym są ogłoszone.* Zacytowane dopiero co przepisy rozporządzenia stanowią niemal dosłowne powtórzenie art. 4 i 3 ustawy z 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ciekawe, że na Śląsku wzorowano się na nich w czerwcu 1922 r., nie zważając na to, że od przeszło roku już nie obowiązywały.

8. Zgodnie z art. 23 ust. 3 statutu organicznego, *Ustawy śląskie nie mogą naruszać niniejszego statutu, praw obywatelskich zagwarantowanych w ustawie konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, ani też przepisów innych ustaw państwowych, obowiązujących w dziedzinie nie zastrzeżonej dla ustawodawstwa śląskiego.* W zacytowanym przepisie już na pierwszy rzut oka uderza rażący brak precyzji sformułowań, który skutkuje poważnym błędem logicznym. Chodzi w szczególności o to, że sformułowanie *ustawy śląskie nie mogą naruszać..., praw obywatelskich zagwarantowanych w ustawie konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej* sugeruje *a contrario*, że ustawy śląskie mogą naruszać prawa obywatelskie zagwarantowane w ustawach zwykłych, gwarantowane konstytucją prawa polityczne, wreszcie wszystkie pozostałe przepisy konstytucji, nie będące prawami obywatelskimi. Jest rzeczą jasną, że celem art. 23 ust. 3 statutu było wyeliminowanie sytuacji, w których ustawy śląskie naruszają postanowienia tak konstytucji, jak i zwykłych ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku ustaw zwykłych naruszenia takie mogły być wynikiem wdarcia się przez Sejm Śląski w obszar kompetencji ustawodawczych nie przyznanych mu statutem. Przypadki takie – możliwe raczej w sferze teoretycznej – wynikałyby z różnej wykładni norm kompetencyjnych statutu. Realniejsze wydawały się naruszenia przez ustawy śląskie niektórych norm konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>48</sup>. Art. 23 ust. 3 miał

---

<sup>48</sup> Jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości należy traktować treść art. 1 śląskiej ustawy z 5 maja 1926 r. w przedmiocie ordynacji wyborczej dla gmin miejskich i wiejskich w górnośląskiej części województwa śląskiego (Dz.U.Śl. Nr 13, poz. 22), ustalający aż 25-letni cenzus wieku dla czynnego prawa wyborczego, gdy tymczasem – na podstawie konstytucji marcowej i ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lipca 1922 r. – czynne prawo wyborcze do Sejmu przysługiwało obywatelom już po ukończeniu 21 lat. Por. J. Ciągwa, *Autonomia...*, s. 19. Zbyt daleko idzie komentarz K. Wolnego do art. 4 pkt 14 statutu, dającego

charakter jednostronny. Wyrażał obawy, że ustawy śląskie mogą być sprzeczne z ustawami państwowymi, i przeciwdziałając temu stanowił, że sytuacja taka nie jest dopuszczalna. Brak zakazu wiążącego ustawodawcę ogólnopolskiego sprawiał wrażenie, że dopuszcza się możliwość naruszenia ustaw śląskich przez ustawy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

9. Przepis art. 23 ust. 3 statutu organicznego stanowił klasyczny przykład *legis imperfectae*, gdyż ustawa autonomiczna z 15 lipca 1920 r. nie przewidywała żadnych realnych gwarancji prawnych, zapobiegających sprzecznościom ustawodawstwa śląskiego z ustawodawstwem ogólnopaństwowym. Wyjątek uczyniono jedynie dla ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, uchwalanej w trybie art. 15 statutu. W przypadku takiej ustawy przyznane naczelnikowi państwa prawo sankcjonowania ustawy ustrojowej miało zapobiegać sprzeczności tej ustawy ze statutem organicznym. Był więc naczelnik państwa gwarantem zgodności *konstytucji śląskiej* z jedną tylko ustawą ogólnopolskiego ustawodawcy. Literalna wykładnia art. 15 statutu wskazuje, że naczelnik państwa nie mógłby odmówić podpisu ustawie ustrojowej naruszającej ustawę konstytucyjną z 17 marca 1921 r., względnie jakąkolwiek inną ustawą tak konstytucyjną, jak i zwykłą. Trudności pogłębiał fakt, że tak konstytucja marcowa (art. 81), jak i kwietniowa (art. 64 ust. 5) formułowały zakaz badania przez sądy ważności ustaw (aktów ustawodawczych) należycie ogłoszonych. Konstytucje polskie międzywojnia nie powołały zaś do życia Trybunału Konstytucyjnego. Odmówienie sądom powszechnym prawa badania legalności ustaw i brak specjalnego *forum* rozstrzygającego o zgodności ustaw z konstytucją były źródłem wielu wątpliwości co do kwestii ważności ustaw, zresztą nie tylko na styku ustawodawstwa śląskiego i ustawodawstwa ogólnopaństwowego, lecz także w ramach samego ustawodawstwa państwowego. nierozwiązany przez statut organiczny problem zgodności ustaw śląskich z konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i innymi ustawami Sejmu Rzeczypospolitej starano się rozwiązywać tak w ramach proponowanych zmian statutu organicznego, jak i ustawy o wewnętrznym

---

Sejmowi Śląskiemu prawo do uchwalania ustaw przeciwko lichwie. Kojarząc prawo Sejmu Śląskiego do wydawania przepisów karnych (art. 6 ust. 2 statutu) z ustawodawstwem wymierzonym przeciwko lichwie, K. Wolny pisał: *Sejm Śląski może prawa obowiązujące przeciwko lichwie zmienić, obostrzyć, może nawet zaprowadzić karę śmierci na lichwiarzy* (K. Wolny, *Autonomia...*, s. 19). Nie wydaje się, by Sejm Śląski mógł wprowadzić karę śmierci na lichwiarzy, skoro nie przewidywały jej – obowiązujące na obszarze województwa przed 1 września 1932 r. – niemiecki i austriacki kodeks karny. Nadto zauważyć trzeba, że zmian w tych kodeksach mógł dokonywać wyłącznie Sejm Rzeczypospolitej. Zob. 302a, 302b, 302c, 302d, 302e kodeksu karnego II Rzeczy Niemieckiej z 15 maja 1871 r., przewidujące za uprawianie lichwy karę więzienia maksymalnie do jednego roku, grzywnę i możliwość utraty obywatelskich praw honorowych. (R.A. Leżański, *Kodeks karny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. V. Poznań 1930, s. 244–246). Surowsze karanie lichwiarzy śląskich niż lichwiarzy na pozostałym obszarze obowiązywania kodeksów karnych (austriackiego i niemieckiego) stanowiłoby także pogwałcenie zasady równości wszystkich obywateli Rzeczypospolitej.

ustroju województwa śląskiego. Przedkładane w latach 1924–1934 różne propozycje nowelizacji statutu i projekty ustawy ustrojowej (tak w postaci całościowej, jak i ustawy o uchwalaniu i ogłaszaniu ustaw śląskich) przewidywały odpowiednie gwarancje niesprzeczności ustawodawstwa śląskiego z ustawodawstwem państwowym.

Za właściwy instrument zapewnienia zgodności tych dwóch systemów prawa – nadto, czego oficjalnie nie ujawniano, instrument wpływu centralnych organów Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie – autorzy projektów uważali – stosowane alternatywnie – następujące rozwiązania: podpisywanie wszystkich ustaw śląskich przez prezydenta, podpisywanie przez prezydenta tych ustaw śląskich, których wykonanie należało do ministrów Rzeczypospolitej, podpisywanie ustaw śląskich przez wojewodę śląskiego, podpisywanie ustaw śląskich przez wojewodę jako przewodniczącego Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Rzadziej pojawiały się propozycje zatwierdzenia ustaw śląskich przez Senat Rzeczypospolitej, czy zniesienie konstytucyjnego zakazu badania przez sądy ważności ustaw<sup>49</sup>. Ze względu na ostre różnice polityczne w łonie Sejmu Śląskiego, żadne z wymienionych dopiero co rozwiązań nie zostało zrealizowane. W tym stanie rzeczy jedyną drogą uniknięcia sytuacji, w której ustawy śląskie naruszają ustawy państwowe – zresztą drogą nie wiążącą prawnie Sejmu Śląskiego – były wydane w 1923 r. trzy okólniki Prezydium Rady Ministrów, nakazujące Śląskiej Radzie Wojewódzkiej i posłom Sejmu Śląskiego przedkładanie Prezydium i ministrowi spraw wewnętrznych projektów ustaw śląskich do akceptacji i uzgodnienia, jeszcze przed ich wniesieniem do łaski marszałkowskiej<sup>50</sup>. Uzgadnianie projektów ustaw śląskich z organami centralnymi – mimo że przyniosło pewne pozytywne rezultaty – nie dawało gwarancji uniknięcia kolizji i sprzeczności dwóch ustawodawstw. Ostatecznie więc o tym, jaka ustawa obowiązuje nie decydowały reguły umocowania kompetencyjnego, czy inne kryteria obowiązywania prawa, ale zasada *lex posterior derogat priori*<sup>51</sup>.

10. W teorii prawa, prawie konstytucyjnym i historii ustroju sformułowane zostały ogólne zasady i prawidłowości, dotyczące funkcji ustawodawczej parlamentów, będących organami władzy ustawodawczej szczebla centralnego. Dotychczas nie sformułowano ogólnych zasad dotyczących się funkcji ustawodawczej parlamentów usytuowanych w regionach autonomicznych.

Przedstawione w przyczynku porównanie ogólnych prawidłowości odnoszących się do centralnych parlamentów państw o ustroju republikańskim z rozwiązaniami prezentowanymi w ustroju autonomicznego województwa śląskiego wskazuje na istnienie tak szeregu podobieństw, jak i różnic.

---

<sup>49</sup> Środki te przedstawiam szczegółowo w pracy *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*. Katowice 1979, s. 166–200.

<sup>50</sup> Por. J. Ciągwa, *Wpływ centralnych...*, s. 129–142.

<sup>51</sup> Taki pogląd reprezentował m.in. Józef Kokot w pracy: *Zakres działania...*, s. 93.

Kompetencje ustawodawcze Sejmu Śląskiego różni od kompetencji ustawodawczych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej sama rozległość materii ustawodawczej. W przypadku Sejmu Rzeczypospolitej chodzi bowiem o nieograniczony zakres regulacji ustawodawczej, a w przypadku Sejmu Śląskiego o ustawodawstwo w zakresie wybranych działów. Konsekwencją tej różnicy jest zastosowanie innej techniki legislacji: w przypadku parlamentu centralnego brak szczegółowego wymienienia materii ustawodawczych, w przypadku autonomii Śląska posłużono się metodą enumeracji pozytywnej. Podobieństwo polega na uchwalaniu przez obydwa parlamenty dwóch rodzajów ustaw: materialnych i formalnych.

Wyraźne różnice występują w zakresie źródeł regulacji procesu tworzenia prawa: podstawowe fazy procesu tworzenia ustaw przez parlament ogólnopolski są określone w samej konstytucji, w przypadku Sejmu Śląskiego statut organiczny reguluje jedynie problem inicjatywy ustawodawczej, a końcową fazę ustawodawstwa opisuje tylko w odniesieniu do ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego. Odnośnie do podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej podobieństwo ogranicza się do inicjatywy poselskiej. Nie ma go w odniesieniu do Śląskiej Rady Wojewódzkiej, którą trudno uznać – zwłaszcza ze względu na jej strukturę – za ekwiwalent rządu, a już zupełnie nie ma na szczeblu centralnym trzeciego podmiotu inicjującego, którym w województwie śląskim był wojewoda. Treść i szczególna forma uchwalenia ustawy o wewnętrznym ustroju upodabniają ją w pewnym znaczeniu do konstytucji Rzeczypospolitej. Zasadnicze różnice dotyczą końcowego stadium procesu ustawodawczego w zakresie ustaw zwykłych. Ustawy Sejmu – według konstytucji marcowej – promulgował prezydent. Zgodnie z konstytucją kwietniową, prezydent miał nie tylko prawo promulgacji, lecz także prawo weta zawieszającego. Natomiast ustawy śląskie promulguje i sankcjonuje marszałek Sejmu Śląskiego. Elementem różnicującym była też sama długość procesu tworzenia ustaw w obu organach ustawodawczych. Bikameralna struktura Sejmu Rzeczypospolitej, i związane z nią weto zawieszające Senatu, spowodowały, że ogólnopolska procedura ustawodawcza była znacznie dłuższa, niż śląska. Dodatkowym czynnikiem wydłużenia państwowej procedury ustawodawczej było weto zawieszające prezydenta, przyznane mu przez konstytucję kwietniową. Identycznie rozwiązany został problem zarządzania publikacji ustaw. W obu przypadkach prawo i obowiązek zarządzania publikacji ustawy należy do przedstawiciela władzy wykonawczej: naczelnika państwa, czy prezydenta w odniesieniu do ustaw państwowych; do wojewody śląskiego w przypadku ustaw śląskich. Wyraźnie określony w międzywojennych konstytucjach obowiązek kontrasygnaty przez ministrów wszelkich aktów państwowych naczelnika państwa czy prezydenta można by odnieść – co najwyżej – do śląskiej ustawy o wewnętrznym ustroju, mimo że statut organiczny nie regulował tego problemu. Zwykłych ustaw śląskich

kontrasygnata w ogóle nie dotyczyła, skoro naczelnik państwa i prezydent nie mieli prawa ich promulgacji. Różnice dotyczyły unormowania terminów wejścia w życie ustaw. Wreszcie ostatnie podobieństwo: prawo ustrojowe nie rozwiązywało problemu badania ważności ustaw tak ogólnopolskich, jak i śląskich.

## LA FONCTION LÉGISLATIVE DE LA DIÈTE DE SILESIE DANS LES ANNÉES DE 1922 À 1939

### Résumé

Dans son article, l'auteur fait des essais d'établir les principes généraux qui réglaient la fonction législative des parlements situés dans les régions autonomes. A cet aspect, l'auteur examine le fonctionnement de la Diète de Silesie. Par rapport à la Diète de la République Polonaise, la compétence législative de la Diète de Silesie était limitée. Pour l'établissement de celle-ci, on a employé la méthode de la énumération positive. Ce n'était que certaines phases du processus législatif qui ont été précisés, e.g. l'initiative législative. C'est le maréchal de la Diète qui promulguait et sanctionnait les lois silesiennes. Ici, la procédure législative était plus brève, car, parmi autres causes de celle-ci, le pouvoir exécutif ne disposait pas du droit au veto suspensif. Les différences considérables concernaient les termes de l'entrée en vigueur des lois.