

Dr. Włodzimierz Dąbrowski

Prezes Śląskiego woj. Sądu Administracyjnego

Drogi rozwoju samorządu Województwa Śląskiego.

Prace przygotowawcze koło ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa powodują w ostatnim czasie żywsze zainteresowanie się czynników legislacyjnych, rządowych oraz opinii publicznej t. zw. zagadnieniem autonomji Śląska. Trzeba bowiem obecnie przystąpić do prac konkretnych i do decyzji i wytknąć najlepsze i najstosowniejsze drogi prowadzące do celu. Statut organiczny przewiduje w art. 14 i 15 wydanie t. zw. ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego. Z pewnej rozmowy z b. ministrem. H u b n e r e m, ogłoszonej w prasie, dowiedział się ogół, iż małe grono prawników na Śląsku, zwołane z inicjatywy śp. wojewody Konkiewicza zastanawiało się przez szereg tygodni nad tem zagadnieniem i ułożyła projekt, który „miał być pierwszą próbą, pierwszym surowym materiałem do ustawy przewidzianej w statucie organicznym”. Dzięki tej pracy powstał poważny elaborat składający się ze 111 artykułów, wraz z komentarzem. Można się oczywiście godzić lub też nie godzić na poszczególne postanowienie, lecz przyznać trzeba, iż praca ta stanowi bardzo ważną i cenną podstawę do rozbudowania dzieła.

Zdaniem mojem trzeba jednak przedewszystkiem najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy nawet najlepiej i najsłuszniej ułożona ustawa o wewnętrznym ustroju Województwa może wprowadzić ład i jasność do t. zw. u nas zagadnienia autonomicznego, czy usunąć jest ona w stanie wszelkie dotychczasowe, w interesie publicznym tak nader niepożądane tarcia i nieporozumienia.

W wypadkach poniższych odpowiem na to pytanie negatywnie.

Ustawa o wewnętrznym ustroju Województwa wyłącza się z art. 14 i 15 statutu organicznego, Stanowi ona zatem jedynie wykonanie statutu, nie naruszając jego podstaw i prze-

pisów zasadniczych. Wszyscy, którzy zetknęli się kiedykolwiek z ustawą z 15 lipca 1920 r. są zgodnie z tem, iż statut ten jest w wielu punktach niejasny, wadliwy i nieodpowiadający potrzebom obecnej chwili. Ustawa o wewnętrznym ustroju nie może z uwagi na art. 44 statutu wprowadzać w niej zasadniczych zmian, nawet, jeśliby autorowie jej tego chcieli i jeśliby sobie potrzebę pewnych zmian uświadamiali. Zatem tylko chyłkiem, niespostrzeżenie wprowadzićby można pewne przepisy, których treść nie stanowiłaby wykonania, lecz zmianę statutu. System ten nie jest ani dopuszczalny, ani godny tak poważnej pracy.

Wobec powyższego założenia, ustawa o wewnętrznym ustroju nie będzie mogła zadowolnić licznych życzeń idących w tym kierunku, by kwestję autonomii śląskiej załatwić jasno i definitywnie, to znaczy, by rozstrzygnąć w formie ustawowej bardzo wiele kwestyj spornych i ukształtować całość problemu tak, jak tego wymagają obecnie interesy zarówno Województwa jak i; całości Państwa. Wobec tego dojdziemy do wniosku, iż uchwalenie ustawy o wewnętrznym ustroju jest pracą drugorzędną. Na pierwszy zaś plan wysuwa się praca koło ułożenia nowego tekstu samego statutu, zmodyfikowanie jego przepisów niejasnych i niedobrych, — oczywiście w formie przewidzianej w art. 44. — Dopiero kiedy zasadnicze podstawy będą ujęte jasno i ściśle przystąpić należy do ustawy wykonawczej. Jako jeden z dowodów na powyższe twierdzenie przytoczyć można fakt, iż projekt ustawy o wewnętrznym ustroju pomija milczeniem kwestję ustroju szkolnictwa mającej pierwszorzędne znaczenie, a którą, jak wiadomo, art. 4 statutu reguluje na płaszczyźnie szerokiej autonomji. Tłumaczy się to tem, iż ustawa o wewnętrznym ustroju nie może zmienić statutu organicznego. Wprowadzenie pewnych przepisów niezgodnych z obecnem brzmieniem ustawy „tylnymi drzwiami”, jest w tym wypadku nieco trudne. Trzeba było zatem ten niesłychanie ważny problem pozostawić dalej nierozstrzygnięty. A jakąż będzie miała wartość ustawa o wewnętrznym ustroju, jeśli tak zasadnicze zagadnienie pozostawi w zawieszeniu?

Kompetencja Rady Wojewódzkiej pozostałaby nawet po uchwaleniu ustawy o wewnętrznym ustroju tak niejasną i nieracjonalną jaką jest dziś. Ustawa wykonawcza nie może bowiem wytknąć linii, po której ma pójść rozgraniczenie kompetencji czynnika samorządowego, którym jest Rada Wojewódzka, a Wojewody jako czynnika rządowego. Obowiązuje bowiem i obowiązywać będzie i w dalszym ciągu art. 26 i 27, który opiera to rozgraniczenie o dawne instytucje pruskie

i austriackie, wyłaniające się oczywiście z zupełnie innego systemu administracyjnego. A trzeba uwzględnić wreszcie nowe podstawy administracji i legislatywy jakie się ukształtowały w naszym państwie i jakie wytworzył art. 4 statutu. Ustawa o wewnętrznym ustroju może jedynie stwierdzić, iż kompetencja Rady Wojewódzkiej ma być taką, jak to przewidują dawne przestarzałe, nieodpowiadające obecnej chwili ustawy państw zaborczych, a nie może zaś stawić kwestji: na płaszczyźnie pytania: „czy obecne stosunki, nowy podział legislatywy między Sejmami, nowe zasady administracji wymagają, by dana sprawa była decydowana przez czynnik samorządowy lub rządowy? Przyznaję oczywiście, iż wytknięta droga jest znacznie trudniejszą. Trzeba bowiem przystąpić pozatem do ułożenia nowej osobnej ustawy kompetencyjnej na wzór pruskiej ustawy z 3. listopada 1875 r. — 2. sierpnia 1880 r. (Ges, 1880 str. 328), tak jak to Niemcy uczynili, ustalając na nowo kompetencje sądów i władz administracyjnych. Wywody te są również argumentem na twierdzenie, iż punktem wyjścia jest rewizja postanowień samego statutu. Koniecznej tej pracy nie można bowiem wogóle wykonać bez zmiany art. 26 i 27 statutu, dokonanego w myśl artykułu 44.

Wątpliwe kwestje ustroju Urzędu Wojewódzkiego, przedewszystkiem zaś zagadnienie, czy mają być utworzone dla spraw zastrzeżonych ustawodawstwu Sejmu Śląskiego osobne wydziały obsadzone urzędnikami samorządowymi, nie znajdują w ustawę o wewnętrznym ustroju rozstrzygnięcia i pozostaną nadal w zawieszeniu. Powodem tego będzie postanowienie art. 14 statutu wprowadzające tak niejasne określenie jak n. p. „kwestje Rady Wojewódzkiej i jej departamentów administracyjnych, Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i innych urządzeń śląskich”. Ze zdania tego można bowiem wyciągnąć jak najbardziej sprzeczne wnioski. W łączności z tą sprawą pozostaje niewyjaśniony dotąd problem charakteru urzędników czynnych w gałęziach administracji samorządowej.

Nowelizacji wymaga również art. 5 statutu.

Przewiduje on ustawę normującą zakres spraw Sejmu Śląskiego w dziedzinie skarbowości, a zwłaszcza stosunek systemu podatkowego państwowego i wzajemny stosunek administracji skarbowej, państwowej i śląskiej. Ustawa ta dotąd nie wyszła. Fakt ten pociągnął za sobą następujące konsekwencje: Doszło już do unifikacji na polu skarbowem w bardzo wielu dziedzinach w sposób zupełnie legalny, bo na podstawie punktu 4 art. 5 statutu, przewidującego, że „do czasu wydania powyższej ustawy będą obowiązywały podatki i opłaty, które zostały jednolicie uregulowane przez ustawy pań-

stwowe na całym terenie Rzeczypospolitej, a których moc rozciąga się także na terytorium Województwa Śląskiego". Jak już zaznaczono, nastąpiło to faktycznie w ciągu ostatnich dwóch lat na bardzo wielu ważnych polach skarbowości. Z tego stanu faktycznego trzeba będzie wyciągnąć przy ostatecznym załatwieniu tego problemu odpowiednie wnioski. Nie może to jednak nastąpić w ustawie o wewnętrznym ustroju.

Art. 9 i 10 statutu odnoszące się do środka płatniczego w Województwie straciły obecnie swą aktualność.

Nad art. 11 statutu przeszły konieczności życia gospodarczego już dawno do porządku dziennego.

Sprawa nomnacji urzędników nie jest w statucie uregulowana w sposób jasny i wystarczający.

Pomijając szereg zasadniczych błędów w tekście statutu, które należałoby usunąć (n. p. błędne ujęcie stanowiska teorii prawa administracyjnego art. 4 punkt 3; art. 26: „naczelnny prezes Regencji" i t. p.) zwrócić należy uwagę w związku z powyższymi wywodami na następujący poważny problem prawniczy przemawiający za koniecznością rewizji statutu,

Konstytucja polska z r. 1921 postanawia w art. 3, iż zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje „stanowienie wszelkich spraw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania". W art. 126 postanawia Konstytucja, iż wszelkie istniejące obecnie przepisy i zarządzenia; prawne niezgodne z postanowieniami Konstytucji będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze ustawodawczej. Statut organiczny pochodzi z r. 1920. Czy postanowienie art. 126 Konstytucji odnosi się również do statutu organicznego? Odpowiedź na to pytanie jest tembardziej potrzebna, iż art. 23 statutu postanawia, że Sejm Śląski jest w swej działalności ustawodawczej związany jedynie prawami obywatelskimi z gwarantowanemu w ustawie Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Czyż można stanąć na stanowisku, iż ustawa Śląska może naruszać wszystkie inne postanowienia Konstytucji?

Jaki wniosek wyłania się z powyższych wywodów?

Projekt ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego zawiera bardzo dużo cennego materiału. Wada i nierealność tego projektu, jak i każdego analogicznego projektu leży w założeniu, a nie w wykonaniu. Należy zatem przystąpić do opracowania samego statutu w nowej szacie. Projekt ustawy o wewnętrznym ustroju będzie stanowił w tym względzie bardzo ważny i cenny materiał i w wielkiej części może być do nowego statutu użyty. — Praca przeprowadzona

na zasadach nowelizacji statutu ścieśni oczywiście nader późniejszą ustawę o wewnętrznym ustroju, pozbawiając ją swej doniosłości, jaką dziś opinia publiczna niesłusznie do niej przywiązuje, i nadając jej istotne znamiona ustawy wykonawczej.

Przy rewizji postanowień statutu nie mogą być miarodajne jakieś oderwane od życia i teoretyczne tezy autonomiczne lub centralistyczne, których jedynym celem byłaby troska czy w danym wypadku nie nastąpi przypadkiem uszczuplenie lub też rozszerzenie samorządu. Za podstawę winne być brane doświadczenia z ubiegłych lat, położenie gospodarcze i polityczne Województwa i Państwa, oraz rzeczywiste, realne potrzeby ludności, żadną zaś miarą jakieś uprzedzenia lub względy uboczne. Zasadę tej pracy stanowić musi wytyczna: Śląskowi wtedy powodzi się dobrze, jeśli dobrze się powodzi całości Rzeczypospolitej, z drugiej zaś strony zależy Rzeczypospolitej na tem, by były zaspokojone wszystkie uzasadnione potrzeby Województwa Śląskiego i dobrobyt jej ludność był zapewniony. Wówczas korzyść z tego odniesie zarówno Śląsk, jak i całość Państwa, mogącego spokojnie patrzeć na ważne nadwyraz granice południowo-zachodnie.