

BOGDAN CYBULSKI (Wrocław)

Geneza Rządu Krajowego Księstwa Cieszyńskiego (grudzień 1918 — styczeń 1919 r.)

Kończąca się pierwsza wojna światowa wywołała wśród ludności polskiej pod panowaniem austriackim wzrost aktywności politycznej a zarazem dążność do konsolidacji narodowej, czego przejawem były bardzo wyraźne dążenia emancypacyjne, zmierzające do przyłączenia tych terenów do państwa polskiego. Walka o odzyskanie niepodległości podjęta przez ludność polską tzw. „Śląska Austriackiego”¹, a właściwie jego części — Księstwa Cieszyńskiego — jest wciąż jeszcze stosunkowo mało znana. Spowodowane jest to przede wszystkim dosyć ubogą literaturą przedmiotu². Do dnia dzisiejszego nie podjęto w zasadzie badań nad sytuacją prawną Śląska Cieszyńskiego i systemem władz na tym terenie w latach 1918 - 1920. Dotychczasowe ustalenia w tym zakresie w nieznanym tylko stopniu zostały oparte na materiałach archiwalnych i nie dają obrazu systemu politycznego i prawnego tam obowiązującego. Odnosi się to w całej rozciągłości także do Rządu Krajowego Księstwa Cieszyńskiego, dla którego jedynym godnym uwagi opracowaniem przynoszącym podstawowe dane jest praca K. W. Kumanieckiego z 1920 r.³ Współczesne nam opracowania, najczęściej o przyczynkarskim charakterze, nie przynoszą nowych ustaleń, a nieraz wprowadzają w błąd, czego

¹ S. Grodziski, *Ustrój polityczno-prawny Śląska Austriackiego w latach 1742 - 1848*, *Małopolskie Studia Historyczne*, R. X, 1967, z. 1 - 2.

² Odnosi się to szczególnie do opracowań o charakterze historyczno-prawnym; opracowań ogólnohistorycznych jest więcej, trzeba tu przede wszystkim zwrócić uwagę na publikacje J. Chlebowczyka, *Nad Olzą*, Katowice 1971; *Świadomość społeczna i narodowa na Śląsku Cieszyńskim w drugiej połowie XIX wieku*, „*Studia i materiały z dziejów Śląska*”, t. VIII, Wrocław 1967, s. 74 - 154. Pod opieką naukową Chlebowczyka ukazują się „*Pamiętniki cieszyńskie*”, a ostatnio monografia pt. *Cieszyn* (praca zbiorowa), Katowice 1973.

³ K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920, s. 160.

przykładem może być monografia pt. *Cieszyn*⁴. Brak w literaturze opracowań na temat Rządu Krajowego zmusza nas do oparcia się na zachowanym, obszernym materiale źródłowym.

Obszar Księstwa Cieszyńskiego, w początkach XX w. liczący ok. 2300 km² i przeszło 400 tys. ludności narodowości polskiej, czeskiej i niemieckiej, miał duże znaczenie gospodarcze i strategiczne⁵. Był to zarazem obszar bardzo aktywnie rozwijającego się już od połowy XIX w. życia kulturalnego i narodowego ludności polskiej. Posłowie polscy do austriackiej Rady Państwa wraz z kolegami z Galicji domagali się uznania przez Wiedeń prawa Polaków do samostanowienia⁶. W drugiej dekadzie października 1918 r. przedstawiciele trzech najważniejszych ugrupowań politycznych Śląska Cieszyńskiego, a mianowicie Polskiego Zjednoczenia Narodowego, Związku Śląskich Katolików oraz Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej doszli do porozumienia w sprawie utworzenia organu ponadpartyjnego, reprezentującego na zewnątrz interesy narodowe polskiej ludności Śląska Cieszyńskiego. Organem tym była Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego.

Wydany w dniu 16 października 1918 r. *Manifest do Ludów* cesarza Karola stworzył nową sytuację na terenie Śląska Cieszyńskiego. Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (dalej nazywana Radą Narodową), organ utworzony przez trzy stronnictwa polskie, uznała za swoje naczelne zadanie przejęcie administracji austriackiej i przekazanie tego obszaru w najbliższej przyszłości legalnemu rządowi polskiemu. Charakterystyczna jest pierwsza proklamacja Rady Narodowej do ludności śląskiej z 30 października 1918 r., w której oznajmia ona o przyłączeniu Śląska do Polski i, że *obejmuje nad nim władzę państwową*. W deklaracji tej znamienne jest również stwierdzenie, że Rada Narodowa za jedno z najważniejszych zadań uważa doprowadzenie do ugody z ludnością czeską⁷.

Po otrzymaniu w trzeciej dekadzie października 1918 r. poparcia ludności polskiej na szeregu masowych wieców Rada Narodowa zainscenizowała przewrót wojskowy w nocy z 31 października na 1 listopada 1918 r. Opanowanie garnizonu austriackiego w Cieszynie pozwoliło osta-

⁴ Por. przyp. 2.

⁵ N. Davies, *Wielka Brytania a plebiscyt cieszyński*, „Sobótka”, nr 1 z 1972 r., s. 140 - 141; por. także Archiwum Paderewskiego (Archiwum Akt Nowych) 919, f. 41 - 45; Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (zespół w Cieszyńskim Oddziale Terenowym Archiwum Wojewódzkiego w Katowicach) 32, f. 1 i n.

⁶ Całkowita zbieżność postaw uwidoczniła się dopiero pod koniec wojny, gdy okazało się, że zabiegi przywódców galicyjskich zmierzające do „przeorganizowania” monarchii austro-węgierskiej w państwo trójzłożone z Galicją, jako równoprawnym członkiem tej nowej federacji zakończyły się fiaskiem. Do chwili podtrzymywania tej koncepcji stronnictwa galicyjskie starały się nie angażować po stronie polskich ugrupowań politycznych Śląska Cieszyńskiego.

⁷ Dziennik Urzędowy Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego (Dz. U. RN) z 1919 r., nr 1, poz. 1.

tecnie podporządkować i przejąć organa byłej administracji austriackiej. Rada Narodowa jako reprezentantka ludności polskiej weszła w porozumienie z adekwatnym organem reprezentującym ludność czeską, Narodnim Vybořem pro Slezsko z siedzibą w Morawskiej Ostrawie. W celu uregulowania stosunków z ludnością czeską zawarto w dniu 5 listopada 1918 r. prowizoryczną umowę, w której największe znaczenie miał podział Śląska Cieszyńskiego na dwie strefy wpływów. Część obejmująca powiaty: cieszyński, bielski i frysztacki (prawie cały) miała podlegać Radzie Narodowej, a powiat frydecki i część frysztackiego władzy Narodnego Wyboru. Oba przedstawicielstwa stwierdzały, że o ostatecznym kształcie granicy zadecydują w odpowiednim czasie rządy centralne w Warszawie i Pradze⁸. Przeprowadzony, prowizoryczny podział oparty został przede wszystkim na przysłankach etnicznych; w części dotyczącej powiatu frysztackiego wzięto pod uwagę przedstawicielstwa gminne.

Rada Narodowa przejmując władzę rozpoczęła niezwłocznie starania o uznanie przez Rząd centralny podległego jej obszaru Księstwa Cieszyńskiego jako części państwa polskiego. W tym celu w trzeciej dekadzie listopada 1918 r. udała się do Warszawy delegacja Rady Narodowej dla przedstawienia Rządowi centralnemu sytuacji panującej na Śląsku Cieszyńskim i uzgodnienia stanowisk w zakresie formy i sposobu przekazania części Księstwa władztwu państwa polskiego. W dniu 25 listopada delegacja w składzie: ks. Józef Londzin, Hilary Filasiewicz i Tadeusz Reger zaproszona została na posiedzenie Rady Ministrów⁹. Po przedstawieniu przez delegatów aktualnej sytuacji i zaprezentowaniu charakteru powstałej Rady Narodowej zapadła następująca uchwała Rady Ministrów: *Tymczasowy Rząd Republiki Polskiej upoważnia Radę Narodową dla Śląska do wykonywania wszelkich atrybutów Rządu Krajowego na obszarze Śląska Cieszyńskiego z tym, że dotychczasowy jej stosunek do Komisji Likwidacyjnej w Krakowie aż do ostatecznego uregulowania stanowiska tejże nie ulegu zmianie. Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego upoważnia się do zaciągania na potrzeby miejscowe zobowiązań do wysokości 1 miljona*¹⁰.

Uchwała Rady Ministrów wskazuje wyraźnie na tendencję Rządu zmierzającą do przejęcia władzy na terytorium Księstwa Cieszyńskiego. Może być ona uznana nawet za przejęcie *de facto* zwierzchnictwa nad tym obszarem przez państwo polskie. Wniosek taki jest do przyjęcia po stwierdzeniu, że skoro na obszarze Śląska Cieszyńskiego panował nadal austriacki system prawny, to przyznawanie atrybutów Rządu Krajowego według jego zasad zastrzeżone było tylko najwyższym władzom państwowym. Skoro więc Rada Ministrów przyznała Radzie Narodowej te atry-

⁸ Archiwum Paderewskiego, 919, f. 29 i n. Znajduje się tam tekst umowy.

⁹ Prot. R. M. (AAN, Zespół Rady Ministrów, protokoły posiedzeń), t. 4, f. 394.

¹⁰ Ibidem.

buty, to było to równoznaczne z przejściem tego obszaru w imieniu państwa polskiego i uznaniem go za część tego państwa.

Utwierdza nas w tym przekonaniu również analiza kompetencji Rządu Krajowego według ustawodawstwa austriackiego. Najogólniej mówiąc Rząd Krajowy miał kompetencje w zakresie przyznanym ministrom resortowym i na danym terenie realizował funkcje tych ministerstw, a jego instancją nadrzędną w sprawach dotyczących poszczególnych resortów były odpowiednie ministerstwa ¹¹.

Jeżeli tak przedstawiał się system organizacji administracji w państwie austriackim, to oczywiście, że Rada Ministrów uznała za słuszne przejście tego obszaru. Potwierdza to zresztą dalszy przebieg posiedzenia Rady Ministrów w dniu 25 listopada 1918 r. Punkt 5 obrad przewidywał debatę nad projektem *Przepisów o tymczasowej organizacji szkolnictwa w Śląsku Cieszyńskim* przygotowanym w Ministerstwie Wyznań i Oświecenia Publicznego na podstawie raportu delegata tego ministerstwa wysłanego w dniu 4 listopada 1918 r. na Śląsk Cieszyński ¹². Projekt ten został przyjęty z drobnymi tylko poprawkami. Znamiennym posunięciem Rady Ministrów było odrzucenie wniosku ministra sprawiedliwości Supińskiego o wprowadzenie do projektu dodatkowego paragrafu 9, przewidującego regulowanie spraw ponoszenia wydatków Komisji Szkolnej przez Radę Narodową aż do przejścia ich przez Skarb Państwa. Nie przyjęcie powyższego wniosku wydaje się być zgodne z taktyką Rady Ministrów w stosunku do Śląska Cieszyńskiego. *Lex specialis* traktując o zobowiązaniach finansowych Rady Narodowej w odniesieniu do szkolnictwa osłabiałaby zaakceptowaną przez obie strony — Radę Ministrów i Radę Narodową — zasadę, że do chwili przejścia przez Skarb Państwa wszelkie wydatki związane z administracją państwową na Śląsku Cieszyńskim ponoszone są przez Radę Narodową, dla pokrycia których Rada Ministrów zezwalała Radzie Narodowej zaciągać pożyczki ¹³. Odrzucenie wniosku min. Supińskiego było zasadne, gdyż przy ogólnej, niespornej i jednoznacznej zasadzie proponowany przepis był po prostu zbędny i mógłby tylko zaciemniać zasadę generalną.

Stosownie do punktu 6 posiedzenia przyjęto do wiadomości mianowanie przewodniczącego Komisji Szkolnej, inspektora szkół średnich i elementarnych na Śląsku Cieszyńskim. Obrady, zakreślono w punktach 5 i 6 porządku obrad wydają się być najpełniejszym potwierdzeniem

¹¹ S. Kutrzeba, *Historia Ustroju Polski w zarysie*, t. IV, Lwów 1917, s. 292 i 293; O. Balzer, *Historia ustroju Austrii w zarysie*, Lwów 1899, s. 521 i n.

¹² Prot. R. M. 4, f. 400. W szerszym zakresie problemami szkolnictwa śląskiego zajmuje się E. Długajczk, *Polskie władze szkolne na Śląsku*, „Sobótka”, nr 1 z 1971 r., s. 55 - 72.

¹³ Zaznaczyć należy, że Rada Narodowa dysponowała poważnymi wpływami pochodzącymi z podatków, które zostały zachowane. Pożyczki zaś stanowiły tylko niewielki udział w rozliczeniach finansowych Rady. Znamienny jest fakt, że w chwili likwidacji Rada nie miała żadnych zadłużeń na terenie państwa polskiego.

tezy, że w końcu listopada 1918 r. rząd polski był zdecydowany przejąć władzę zwierzchnią nad częścią Księstwa Cieszyńskiego, a praktycznie rozpoczął realizację tego zamierzenia¹⁴. Zresztą stanowisko Rządu centralnego było jak najbardziej logiczne, zważywszy na ogromne trudności, jakie towarzyszyły przejmowaniu władzy w kraju. Śląsk Cieszyński był w tym czasie jedynym obszarem oddającym się zupełnie dobrowolnie i bez żadnych zastrzeżeń Rządowi warszawskiemu, a Czechosłowacja nie rozwinęła jeszcze wówczas kampanii, mającej na celu storpedowanie ugody z 5 listopada 1918 i przejście całego Śląska Cieszyńskiego¹⁵. Wystąpienie Czechosłowacji z oficjalnymi roszczeniami do Śląska Cieszyńskiego stało się dla władz polskich bardzo trudnym problemem.

Wielkie trudności wewnętrzne oraz prawie zupełny brak poparcia dla rządu Moraczewskiego i Naczelnika Państwa na Zachodzie wpływały wyraźnie na dążenie Rządu centralnego do zaprezentowania państwom zachodnim najdalej idącej lojalności, co znalazło swój wyraz w unikaniu najmniejszych nawet zadrażeń z tymi państwami, jak i państwami Europy środkowej znajdującymi się pod kuratelą polityczną Ententy. Znaleźć to musiało odbicie również przy podejściu do problemu cieszyńskiego. O ile jeszcze w końcu listopada 1918 r. władze centralne były zdecydowane włączyć część Śląska Cieszyńskiego w skład Polski, o tyle od końca pierwszej dekady grudnia 1918 r. rozpoczęły się wahania odnośnie do jednostronnego decydowania w tej sprawie. Wahania te w większym chyba stopniu dotyczyły Naczelnika Państwa aniżeli Rządu. Zmiana zapatrywań nastąpiła w głównej mierze dzięki oświadczeniu Narodniego Wyboru w Pradze z dnia 7 grudnia 1918 r. w którym stwierdzano, że cały Śląsk Cieszyński stanowi integralną część państwa czechosłowackiego¹⁶.

Rada Narodowa z uwagą śledziła poczynania rządów w Warszawie i Pradze i szybko zdała sobie sprawę z tego, że spór o Cieszyńskie

¹⁴ Takie niewątpliwie wrażenie odnieśli delegaci Rady Narodowej skoro w dniu 12 grudnia 1918 r., Rada Narodowa w piśmie do Śląskiej Rady Szkolnej w Opawie, do Rządu Krajowego w Opawie i byłego ministra austriackiego dla Galicji a tymczasowego pełnomocnika polskiego w Wiedniu Gałęckiego stwierdza m. in.: „Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego jako organ Rządu Polskiego we Warszawie zawiadamia o tych zmianach [...]”; Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (R. N. Ks. C 17, f. 6 i n.) O tym, że posiedzenie z 25 listopada zostało w podobny sposób potraktowane przez Czechów świadczy oświadczenie przedstawiciela czeskiego przy Polskiej Komisji Likwidacyjnej w Krakowie, dr. Lochera, który na posiedzeniu KRL w dniu 30 listopada oświadczył, że zostało naruszone prawo międzynarodowe przez ogłoszenie suwerenności państwa polskiego nad Śląskiem Cieszyńskim. Ibidem 17, f. 419.

¹⁵ Jeszcze w dniu 15 listopada 1918 r. Narodni Vybor w Pradze wystosował do Rady Narodowej depeszę, w której informował, że w dalszym ciągu umowa z 5 listopada obowiązuje strony; Archiwum Paderewskiego, 919, s. 37.

¹⁶ MSZ (AAN, Zespół Ministerstwa Spraw Zagranicznych) 5503, s. 25.

wszedł w nową fazę. Następnym tego mogło być rozwiązanie go na płaszczyźnie międzynarodowej. Wzbudzało to wśród działaczy miejscowych uzasadnione zaniepokojenie¹⁷. Niezwłocznie po otrzymaniu relacji swoich przedstawicieli o przebiegu rozmów w Radzie Ministrów, Rada Narodowa przystąpiła do opracowania statutu Rządu Krajowego dla Księstwa Cieszyńskiego — dalej nazwanego w tym artykule Rządem Krajowym. Przyczyn istotnych, zmuszających Radę Narodową do pośpiechu w tej sprawie, było kilka. Zależało jej przede wszystkim na tym, aby przez zdecydowane działanie w sposób jednoznaczny zaprezentować wolę związania podległego jej obszaru z państwem polskim. Dokonać tego można było najlepiej przez zorganizowanie zarządu krajowego, którego instancją najwyższą byłyby odpowiednie ministerstwa w Warszawie¹⁸. Innym skutecznym środkiem byłoby zmuszenie rządu Moraczewskiego do oficjalnego potwierdzenia stanowiska zajętego 25 listopada 1918 r.

Natychmiastowa organizacja Rządu Krajowego była niezbędna również z tego powodu, że Rada Narodowa jako organ polityczny, składający się z przedstawicieli ugrupowań politycznych Śląska Cieszyńskiego, nie była w stanie wykonywać przez dłuższy czas administracji kraju. Najlepszym dowodem trudności w wykonywaniu uprawnień z 25 listopada jest uchwała Prezydium Rady Narodowej z dnia 10 grudnia 1918 r., w której oznaczono system obradowania Prezydium w sposób następujący: 1) *sprawy prawno-finansowe referuje dr Michejda*, 2) *sprawy społeczno-gospodarcze referuje Reger*, 3) *sprawy inne ks. Londzin*. Drobne sprawy każdy załatwia we własnym zakresie, sprawy ważniejsze przedkłada całemu Prezydium. Posiedzenia Prezydium odbywają się codziennie o godzinie 3 po południu z wyjątkiem nagłych wypadków. Przed południem urzęduje jeden z prezesów od godziny 10 przed południem do godziny 1 po południu¹⁹.

Oczywiście ten tryb urzędowania mógł mieć charakter tylko tymczasowy, a tworzone od początku listopada wydziały Rady Narodowej nie miały mieć charakteru organów zarządzających, lecz organizujących i pomocniczych Prezydium. Nie przewidywano przeorganizowania Rady Narodowej w organ ustawodawczy i zarazem wykonawczy. W wyniku intensywnych prac do 18 grudnia 1918 r. opracowano projekt rozporządzenia Rady Narodowej w sprawie utworzenia Rządu Krajowego w Cieszyźnie. Ustalono także, że Naczelnikiem tego rządu zostanie Jan Michejda, dotychczasowy prezes Rady Narodowej. Rada Narodowa stojąc konsekwentnie na stanowisku, że jest uznana przez Rząd warszawski jako

¹⁷ Ramy tego artykułu nie pozwalają na dokładne przedstawienie aspektów międzynarodowych konfliktu cieszyńskiego, ograniczymy się więc tylko do zasygnalizowania najważniejszych kwestii mających bezpośredni wpływ na utworzenie Rządu Krajowego.

¹⁸ Tendencję tę potwierdza memoriał prof. Gustawa Szury, delegata Rady Narodowej, z grudnia 1918 r.; Archiwum Paderewskiego, 917, s. 17.

¹⁹ R.N.K.C. 1, s. 1.

organ polski, sprawujący władze na polskim terytorium, niezwłocznie przesłała Radzie Ministrów projekt rozporządzenia w tej sprawie do zatwierdzenia.

W Radzie Ministrów nastąpił dość nieoczekiwanie zbieg dwutorowej działalności dotyczącej Śląska Cieszyńskiego. Dnia 20 grudnia Rada Ministrów zatwierdziła projekt Statutu Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego²⁰, w którego artykule V (a VI wersji zatwierdzonej przez Naczelnika Państwa w dniu 10 stycznia 1919 r.²¹) stwierdza się: *Urządzenie administracji na Śląsku Cieszyńskim odbywa się na podstawie dotychczasowego stosunku między Rządem Warszawskim, Radą Narodową w Cieszynie i byłą Polską Komisją Likwidacyjną. Zmiany tego stosunku wymagać będą w każdym wypadku zgody Rządu Warszawskiego*²².

W kilka dni po uchwaleniu wspomnianego projektu statutu Rada Ministrów otrzymała projekt rozporządzenia Rady Narodowej w sprawie utworzenia Rządu Krajowego wraz z prośbą o zatwierdzenie na stanowisko naczelnika tego rządu dr Jana Michejdy. Niestety nie dotarliśmy dotąd do tekstu przesłanego Radzie Ministrów. Wyczerpujące informacje o tym dokumencie czerpiemy z dwóch źródeł: po pierwsze z „roboczej” wersji rozporządzenia Rady Narodowej z naniesionymi poprawkami²³, którą nazywać będziemy Projektem, po drugie z poufnego pisma prezydenta Rady Ministrów Moraczewskiego nr 418/19 z dnia 14 stycznia 1919 r., w którym przedstawione zostało stanowisko Rządu centralnego i Naczelnika Państwa w sprawie administracji na Śląsku Cieszyńskim²⁴. Decydujące znaczenie dla dokładnego wyjaśnienia genezy Rządu Krajowego mają dwa inne jeszcze teksty, a są to: projekt Statutu Tymczasowego władzy krajowej dla Śląska Cieszyńskiego²⁵ — zwany dalej Statutem — uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 1918 r.²⁶ (lecz nie zatwierdzony przez Naczelnika Państwa) oraz ostateczny tekst rozporządzenia Rady Narodowej w sprawie utworzenia Tymczasowego Rządu Krajowego w Cieszynie²⁷ (zwany dalej Rozporządzeniem).

²⁰ Prot. R., M., t. 4, f. 671 i 690.

²¹ Dziennik Praw RP z 1919 r., nr 7, poz. 106.

²² Artykuł ten świadczy, że w tym czasie Rada Ministrów nadal dotrzymywała warunków porozumienia z 25 listopada 1918 — gdyż o nim jest tu mowa — i uznaje część Śląska Cieszyńskiego nadzorowaną przez Radę Narodową za terytorium Polski.

²³ R.N.K.C. 18, f. 122.

²⁴ Kanc. C.N.P. (AAN, Zespół Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa) 36, f. 6.

²⁵ Ibidem, 36, s. 3.

²⁶ Prot. R.M., t. 4, f. 866.

²⁷ Kanc. C.N.P. 36, f. 7. Znajduje się tu tekst zaakceptowany przez Naczelnika Państwa; w Dz.U.R.N. z 1919 r., nr 2, poz. 39 znajduje się tekst rozporządzenia obowiązujący na terenie Śląska Cieszyńskiego. Między oboma tekstami nie ma żadnych różnic.

Brak projektu przesłanego przez Radę Narodową utrudnia nam nieco odpowiedź na wszystkie istotne dla genezy Rządu Krajowego pytania. Na podstawie wyliczonych trzech tekstów i analizy innych źródeł można jednak pokusić się o zrekonstruowanie brakującego tekstu, a w każdym razie o wyjaśnienie problemu podstawowego, czy i ewentualnie w jakim zakresie projekt Rady Narodowej pokrywał się z tekstem zatwierdzonym przez Naczelnika Państwa. Punktem wyjścia może być pismo prezydenta Rady Ministrów Moraczewskiego z 14 stycznia 1919 r. Znajduje się w nim następujący ustęp²⁸: *Rząd Polski zatwierdza powyższe postanowienia, jako też przesłany mu projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia tymczasowego rządu krajowego w Cieszynie i objęcia przezeń agend dotychczasowego rządu krajowego w Opawie, a to z pewną zmianą w artykule V, podyktowaną względami polityki zagranicznej. W załączeniu przesyłam ustalony przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 13 — tym stycznia 1919 r. tekst wspomnianego rozporządzenia, celem podania go do wiadomości podległym Radzie Narodowej władzom administracyjnym, przyczem Rząd Polski zastrzega sobie prawo zmian we właściwym czasie organizacji administracji Śląska Cieszyńskiego*²⁹.

Z pisma tego wynika, że zasadnicza zmiana projektu Rady Narodowej nastąpiła tylko w jednym, a mianowicie V artykule, i to z uwagi na wymogi polityki zagranicznej. Można więc założyć, że zmieniony został w jakiejś mierze art. V Rozporządzenia, traktujący o składzie Rządu Krajowego i mianowaniu jego członków. Gdyby tak istotnie było, to w grę wchodzić mogła tylko jedna możliwość, zmieniony został tryb zatwierdzania członków Rządu, a w każdym razie jego naczelnika. Jeżeli tak, to w projekcie Rady Narodowej naczelnika miał mianować Naczelnik Państwa, co nie zostało przez niego zaakceptowane. Do rozważenia byłaby i druga ewentualność. Art. V projektu mówił o wzajemnych relacjach między władzami centralnymi, ministerstwami jako organami najwyższej instancji i gdyby proponowane rozwiązanie zostało zachowane w ostatecznym projekcie Rady Narodowej, to zmiana mogła dotyczyć zastąpienia ministerstw w Warszawie przez Radę Narodową, z tych samych co wyżej względów. Ta druga możliwość wydaje się nam jednak mniej prawdopodobna.

Analiza tekstu Rozporządzenia i Statutu prowadzi do bardzo ciekawych ustaleń wyjaśniających w znacznym stopniu stosunek Rady Ministrów do Rady Narodowej i jej zamiary wobec Śląska Cieszyńskiego. Zdając sobie sprawę z posiłkowego znaczenia Projektu w tych rozważaniach, przyjęliśmy zasadę, że z jego postanowieniami zapoznawać będziemy tylko w wypadkach istotnych różnic w stosunku do Rozporządzenia i to przeważnie w przypisach, aby nie zaciemniać wyводу.

²⁸ Por. przyp. 24.

²⁹ Protokół posiedzenia z 13 stycznia 1919 r. znajduje się w Prot. R.M., t. 5, f. 178.

Statut podzielony został na dziewięć artykułów, Rozporządzenie na dziesięć (Projekt na dziewięć). Tylko art. I Statutu i Rozporządzenia pokrywają się literalnie; mają one brzmienie następujące: *Znosi się dotychczasowy podział administracji na administrację państwową i autonomiczną* ³⁰. Myślą przewodnią było tu zlikwidowanie specyficznej dla austriackiego ustroju politycznego, rozczłonowanej władzy, nieznaney w dwu pozostałych zaborczych systemach prawnych. Włączenie całości administracji w sferę kompetencji władzy krajowej wynikało m. in. i stąd, że w tym czasie nie było mowy o jakichkolwiek ustaleniach co do ewentualnego samorządu lokalnego; o tym w sposób zasadniczy zdecydować mogła dopiero konstytucja. Art. II pokrywają się merytorycznie, odbiegają jednak dosyć wyraźnie pod względem formalnym.

Art. II Rozporządzenia posiada brzmienie: *Celem objęcia agend administracji państwowej wykonywanej dotąd przez Rząd krajowy w Opawie i administracji autonomicznej krajowej wykonywanej przez Wydział krajowy w Opawie stwarza się, aż do dalszego zarządzenia przez miarodajne czynniki prowizoryczny Rząd krajowy z nazwą 'Rząd krajowy Księstwa Cieszyńskiego'* ³¹.

Art. II statutu jest mniej dokładny stwierdzając w części końcowej: — — *ustanawia się władzę krajową dla Śląska Cieszyńskiego z siedzibą w Cieszynie jako organ kolegialny*. A więc praktycznie nie określa się nazwy organu; spotykamy się z tym we wszystkich normach Statutu.

Art. II jest normą wskazującą, kto ma przejąć agendy po austriackiej administracji. Różnica zasadnicza polega na tym, że według Rozporządzenia dzieje się to na polecenie Rady Narodowej, a według Statutu na podstawie decyzji Rządu centralnego, a dokładniej Rady Ministrów i Naczelnika Państwa, gdyż podpisy tych organów były potrzebne do wejścia w życie Statutu. Sprawę tę jednoznacznie wyjaśnia art. III Statutu: *Władza Krajowa dla Śląska Cieszyńskiego obejmuje z ramienia Rządu Centralnego w Warszawie wszelkie agendy administracyjne, podlegające dotąd w myśl ustaw austriackich szefowi Krajowej władzy politycznej w Opawie, względnie Rządowi i Wydziałowi Krajowemu w Opawie, odnośnie do miasta Bielska i powiatu politycznego Bielskiego, powiatu politycznego Cieszyńskiego oraz powiatu politycznego Frysztackiego z wyjątkiem gmin Orłowa, Łazy, Sucha Średnia, Sucha Dolna, Pietwałd i Dzieńmorowice*. Art. III Rozporządzenia różni się co do nazwy tworzonego rządu, nie mówi się w nim również kto powołuje Rząd Krajowy — reszta postanowień jednakowa ³².

³⁰ Art. I Projektu: *Znosi się dotychczasowy podział administracji w Księstwie Cieszyńskim podlegającym władzy Rady narodowej na administrację państwową i autonomiczną — krajową*.

³¹ Art. II Projektu pokrywa się z tym prawie w zupełności, różnice tylko w stylizacji.

³² W Projekcie art. III pokrywa się z art. III Rozporządzenia z tą różnicą, że brak jest w nim części końcowej o zasięgu terytorialnym.

Art. III w znacznej części powtarzają kompetencje wymienione już w art. II; istotne znaczenie ma tu przede wszystkim określenie właściwości terytorialnej. Zaznacza się wyraźnie, że tworzony organ rządzący ma obejmować obszar przyznany w umowie z dnia 5 listopada 1918 r. Radzie Narodowej Księstwa Cieszyńskiego³³. Począwszy od art. IV oba źródła różnią się już w stopniu bardzo znacznym (dotyczy to także Projektu). W Rozporządzeniu art. IV dotyczy spraw związanych z instancyjnością i ma brzmienie: *O ile wedle ustaw obowiązujących przysługuje obywatelowi prawo dalszego odwołania się do władz centralnych (byłych ministerstw) funkcjonuje aż do dalszego zarządzenia przez kompetentne czynniki w sprawach powyższych Rada Narodowa dla Księstwa Cieszyńskiego jako instancja najwyższa będąca równocześnie najwyższą władzą administracyjną dla wszelkich spraw rozstrzyganych dotąd przez centralne władze wiedeńskie*³⁴. Artykuł ten jest uzupełniony art. X, w którym wyjaśniono, iż kompetencje organów I instancji pozostają niezmienione.

Według tych postanowień Rada Naroda zachowywała naczelne stanowisko na Śląsku, nadrzędne w stosunku do Rządu Krajowego a zarazem weszła w prawa byłych ministerstw austriackich i innych centralnych organów. W Statucie adekwatna norma prawna zawarta jest w art. VIII: *W wypadkach, w których sprawy administracyjne dopuszczały tok instancji aż do trzeciej, tj. do dawnych ministerstw w Wiedniu, trzecią instancją będzie właściwe ministerstwo w Warszawie.*

O ile Rząd centralny w Warszawie na razie nie będzie wykonywał funkcji trzeciej instancji, to tak długo wykonywać je będzie z ramienia Rządu Warszawskiego Wydział Wykonawczy Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spisza. Tok instancyjny został więc pomyślany w tych dwóch aktach w sposób zupełnie odmienny. Statut nie widzi w nim zupełnie miejsca dla Rady Narodowej, a oddaje go Komisji Rządzącej oraz ministerstwom w Warszawie.

Sposób powołania członków Rządu Krajowego uregulowany został w art. V i VIII Rozporządzenia. Art. V: *W skład prowizorycznego Rządu krajowego wchodzi:*

- a) *Naczelnik Rządu Krajowego mianowany przez Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego,*
- b) *trzech polskich urzędników politycznych powołanych przez Radę Narodową,*
- c) *trzech zastępców społeczeństwa, wybranych przez następujące trzy stronnictwa: Związek Śląskich Katolików, Polską Partię Socjalistyczną i Zjednoczenie Narodowe.*

Art. VIII Rozporządzenia: *Prezydium Rady Narodowej zostaje upo-*

³³ Por. przyp. 8.

³⁴ Spraw tych dotyczy art. V Projektu i jest jednobrzmiący w stosunku do art. IV Rozporządzenia.

ważnione do wdrożenia kroków celem wykonania niniejszego rozporządzenia, a w szczególności powołania do życia Rządu Krajowego jak nie mniej staranie o pomieszczenie i zaopatrzenie tegoż w środki pomocnicze. Przyjmowanie potrzebnego personelu urzędniczego jakoteż nominacje tegoż poczynwszy od 8-mej rangi zastrzega sobie Rada Narodowa, urzędników niższej rangi i siły pomocnicze powołuje Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego.

Na razie systematyzują się przy Rządzie Krajowym następujące posady urzędników: 3 urzędników prawników i urzędnika rachunkowego, 2 urzędników kancelaryjnych, 2 oficjałów, 2 oficjantów i woźnego. Oprócz tego może być przyjęta odpowiednia liczba praktykantów koncepcyjnych, pomocniczych i sił kancelaryjnych ³⁵.

Odpowiednikiem art. V i VIII Rozporządzenia jest art. VI oraz IV Statutu. Wykazują one jednak wiele istotnych różnic w porównaniu z unormowaniem Rozporządzenia. Art. IV stanowi: *Naczelnika władzy krajowej dla Śląska Cieszyńskiego i jego zastępcę mianuje na propozycję Rady Narodowej dla Księstwa Cieszyńskiego Naczelnik Państwa aktem, kontrasygnowanym przez Prezydenta Ministrów*. Postanowienia o składzie władzy krajowej zawarte są w art. VI: *W skład władzy krajowej wchodzi oprócz naczelnika władzy krajowej i jego zastępcy:*

1. trzech polskich urzędników politycznych, mianowanych przez Rząd Centralny w Warszawie na propozycję Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego,
2. trzech zastępców społeczeństwa wybranych przez trzy stronnictwa śląskie: Związek śląskich katolików, Polską Partię Socjalistyczną i Zjednoczenie Narodowe.

Ponadto systematyzują się przy władzy krajowej następujące posady urzędników: 3 urzędników koncepcyjnych, 1 urzędnika rachunkowego, 2 oficjantów i 1 woźnego, mianowanych przez Prezydium Władzy Krajowej. Oprócz tego może być przyjęta odpowiednia ilość praktykantów koncepcyjnych i pomocniczych sił kancelaryjnych przez Naczelnika Władzy Krajowej.

Porównanie w powyższym zakresie Rozporządzenia i Statutu doprowadza do następującego wniosku. W Rozporządzeniu decydujące znaczenie przy obsadzaniu i urządzaniu Rządu Krajowego ma bezsprzecznie Rada Narodowa, skoro nie przewiduje się żadnego wpływu władz centralnych; natomiast w Statucie decydujące znaczenie ma Naczelnik Państwa, Rząd centralny, a nawet Naczelnik Władzy Krajowej. Radzie Narodowej pozostawiono jedynie charakter organu doradczego i to tylko przy nominacjach na niektóre stanowiska. Rozporządzenie określa w art. VI

³⁵ Artykułowi temu odpowiada art. VI Projektu. Jest on bardzo zbliżony do art. VIII, istotna zmiana zawarta jest w zadaniu ostatnim art. VI Projektu gdzie stwierdza się, że urzędników niższej rangi mianować będzie *kierownik Rządu krajowego dla Księstwa Cieszyńskiego*. Nie ma też w nim mowy o tworzonych posadach.

siedzibę Rządu Krajowego wskazując, że musi być nią miasto Cieszyn — postanowienia Statutu w tym względzie zawarte są w art. II ³⁶. Oba źródła w art. VII przyznają naczelnikowi Rządu bądź Władzy Krajowej prawo do ustanawiania regulaminu obrad i załatwiania spraw, ale Rozporządzenie nakazuje zatwierdzenie tych postanowień przez Prezydium Rady Narodowej a Statut przez Rząd Centralny w Warszawie.

W celu przejęcia wszelkich uprawnień przez Rząd Krajowy art. IX Rozporządzenia przewiduje powołanie zastępcy przy urzędzie likwidacyjnym Rządu Krajowego w Opawie. Zadaniem zastępcy będzie strzeżenie praw Rządu Krajowego. Statut nie zawiera w tym względzie żadnych postanowień. Kończy się on artykułem normującym tryb przekazywania agend Władzy Krajowej Rządowi Centralnemu: *W miarę możliwości Rząd obejmować będzie poszczególne działy administracji na Śląsku Cieszyńskim pod swój bezpośredni zarząd. Czas przejęcia będzie ustanowiony w każdym poszczególnym wypadku osobnym rozporządzeniem Rady Ministrów. Prezydium Rady Narodowej upoważnia się do wdrożenia kroków celem bezwzględnego wykonania niniejszego rozporządzenia* (art. X).

Powyższa konfrontacja wskazuje wyraźnie, że rząd Moraczewskiego nadal był zwolennikiem rozwiązania sprawy Śląska Cieszyńskiego bez udziału stron trzecich mimo sygnalizowanych już od pierwszej dekady grudnia wyraźnych roszczeń Czechosłowacji do tych ziem. Obawa, że Rząd ulegnie żądaniom czeskim, okazała się nieuzasadniona, chociaż zatwierdzony 20 grudnia 1918 r. przez Radę Ministrów projekt Statutu Komisji Rządzącej dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego, Spisza i Orawy w art. V. o stosunku rządu centralnego do „Rządu Narodowego w Cieszynie” odwołuje się do nieznanej ogółowi umowy z 25 listopada 1918 r., a więc stara się nie drażnić Czechosłowacji i państwa zachodnich ³⁷. Stwierdzenie to potwierdza również uchwalenie przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 1918 r. dekretu o przymusie wyborczym w 35 okręgu wyborczym, obejmującym teren Śląska Cieszyńskiego ³⁸.

Projekt Statutu władzy krajowej dla Śląska Cieszyńskiego sporządzony w Prezydium Rady Ministrów, został przedstawiony ministrom w dniu 28 grudnia 1918 r. na 31 posiedzeniu Rady Ministrów ³⁹. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 30 grudnia 1918 r. projekt został przyjęty ⁴⁰ i przekazany do zatwierdzenia Naczelnikowi Państwa.

³⁶ Projekt zawiera jedynie wskazówkę przez stwierdzenie w tytule: „Rozporządzenie Rady Narodowej dla Księstwa Cieszyńskiego w sprawie objęcia agend dotychczasowego rządu krajowego w Opawie przez stworzyć się mający prowizoryczny Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego w Cieszynie”.

³⁷ Prot. R.M., t. 4, f. 671.

³⁸ Ibidem, t. 4, f. 631.

³⁹ Ibidem, t. 4, f. 749.

⁴⁰ Ibidem, t. 4, f. 866; na f. 873 załączony jest tekst projektu.

W materiałach Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa zachowało się pismo Prezydium Rady Ministrów nr 4217/18 z dnia 31 grudnia 1918 r., w którym uprasza się o jak najszybsze przekazanie załączonego do pisma projektu Statutu Naczelnikowi Państwa do zatwierdzenia oraz o szybki zwrot zatwierdzonego projektu Radzie Ministrów⁴¹. W dniu 10 stycznia 1919 r. wysłano z Kancelarii Cywilnej pismo nr 382/18 o zaskakującej treści:

*Naczelnik Państwa po porozumieniu się z p. p. Prezydentem i Ministrem Spraw Zewnętrznych postanowił zawiesić zatwierdzenie Statutu Tymczasowego Władzy Krajowej dla Śląska Cieszyńskiego*⁴².

Pewne światło na przebieg rozmowy Naczelnika Państwa z Moraczewskim rzuca powołane już poufne pismo Moraczewskiego do Rady Narodowej z 14 stycznia 1919 r., w którym mówi się:

*Rząd Polski zatwierdza powyższe postanowienia, jakoteż przesłany mu projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia tymczasowego rządu krajowego w Cieszynie i objęcia przezeń agend dotychczasowego rządu krajowego w Opawie, z pewną zmianą w artykule V, podyktowaną względami polityki zagranicznej*⁴³.

Należy stwierdzić, że stosunek Rady Ministrów i Naczelnika Państwa do sprawy Śląska Cieszyńskiego różnił się znacznie. Nie ma oczywiście mowy o różnicy co do samej zasady, że obszar ten należy się Polsce, chodzi o odmienne stanowisko co do środków mających doprowadzić do włączenia tych ziem. Rada Ministrów stała na stanowisku, że należy niezwłocznie przez politykę faktów dokonanych wskazać państwom zainteresowanym, iż sprawa Śląska Cieszyńskiego została już załatwiona definitywnie, a wszelkie naciski w tym kierunku ze strony państw zachodnich są mieszaniami się w wewnętrzne sprawy Polski. Naczelnik Państwa przewidywał większe efekty przy zrezygnowaniu z polityki faktów dokonanych i rozpatrzeniu konfliktu przez Mocarstwa Sprzymierzone. Dało się to wyraźnie odczuć właśnie na początku roku 1919. Niewątpliwie wpływ na taką postawę Naczelnika miała prowadzona przez niego akcja zmierzająca do nawiązania współpracy z Komitetem Narodowym Polskim w Paryżu. Współpracę tę można było nawiązać jednak tylko wówczas, gdy Polska zgodzi się na rozstrzyganie kwestii spornych przez państwa Ententy.

W tej sytuacji niezatwierdzenie przez Naczelnika Państwa Statutu miało ten skutek, że nie można było Polsce postawić zarzutu wcielenia Śląska Cieszyńskiego; zatwierdzony projekt Rady Narodowej dawał możliwość uznania obszaru Śląska Cieszyńskiego za teren nie związany kom-

⁴¹ Kanc. C.N.P. 36, s. 2.

⁴² Ibidem, t. 36, s. 1.

⁴³ Ibidem, t. 36, s. 6; por. przyp. 28.

petencyjnie z rządem polskim, czekającym na decyzję mocarstw zachodnich. Rada Narodowa działając konsekwentnie lojalnie w stosunku do rządu centralnego nie wprowadzała w życie postanowień grudniowych w sprawie Rządu Krajowego. Dopiero po otrzymaniu listu Moraczewskiego, w którym zatwierdzono uchwałę Rady Narodowej z dnia 18 grudnia 1918 r., przystąpiono do konstituowania Rządu.

W dniu 17 stycznia 1919 r. Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego rozesłał do wszystkich starostw oraz zainteresowanych instytucji pismo informujące o swoim ukonstytuowaniu⁴⁴. W piśmie powołano się na uchwałę Rady Narodowej z dnia 18 grudnia 1918 r. oraz na reskrypt rządu polskiego z 14 stycznia 1919 r., w którym zatwierdzono uchwałę Rady Narodowej. W części końcowej pisma Rząd Krajowy zaznaczył, że rozporządzenie w sprawie utworzenia Rządu Krajowego zostanie ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i prasie miejscowej⁴⁵.

W przedstawionej sytuacji należy stwierdzić, że pod względem formalnoprawnym Rząd Krajowy powstał w dniu 18 grudnia 1918 r. na mocy uchwały Rady Narodowej. Dla początku funkcjonowania Rządu Krajowego znaczenie mają co najmniej dwie inne daty; data reskryptu rządu centralnego, na który czekała Rada Narodowa i bez którego nie wprowadzała w życie swojej uchwały, oraz data 17 stycznia, kiedy to Rząd Krajowy zawiadomił wszystkie organy Śląska Cieszyńskiego oraz ludność o swoim powstaniu⁴⁶. Dodać należy, że przed tą ostatnią datą nie spotykamy się z żadnym przejawem działalności Rządu Krajowego, a mianowany naczelnikiem tego Rządu dr Jan Michejda pełnił nadal po dniu 18 grudnia dotychczasową funkcję w Radzie Narodowej. W przypadku istnienia Rządu Krajowego funkcje Michejdy nie byłyby zgodne z zasadami prawnymi — byłby on bowiem zarazem członkiem organu kontrolowanego (Rządu Krajowego) i kontrolującego (Rady Narodowej). Jeszcze w styczniu 1919 r. widnieją podpisy Michejdy pod aktami wydanymi przez Radę Narodową⁴⁷. Wydaje się więc, że najbardziej celowym będzie uznanie dnia 17 stycznia 1919 r. za faktyczny początek działania Rządu Krajowego.

Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego działał odtąd jako rzeczywisty organ naczelny administracji państwowej na Śląsku Cieszyńskim, będąc organizatorem życia społecznego i gospodarczego do dnia 14 lutego

⁴⁴ Rz. Kr. (Arch. Woj. w Katowicach — Oddział Terenowy w Cieszynie, Zespół Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego) 24, s. 1.

⁴⁵ Rozporządzenie ukazało się w Dz.U.R.N z 1919 r., nr 2, poz. 39; Gwiazdka Ciesz. nr 7 z 24 I 1919 r.

⁴⁶ W tym konkretnym przypadku nie rozpatrujemy daty wydania dziennika promulgacyjnego zawierającego tekst rozporządzenia, gdyż ukazał się on pod koniec marca, a więc bezsprzecznie już po rozpoczęciu merytorycznej działalności Rządu w ramach swoich kompetencji.

⁴⁷ Według protokołu posiedzeń Rządu Krajowego pierwsze posiedzenie odbyło się 4 marca 1919 r.; Rz.Kr. 10, niepaginowane.

1920 r., kiedy to na podstawie decyzji Komisji Międzynarodowej ustanowiono prefekturę dla wschodniej części Księstwa Cieszyńskiego. Powołany wówczas prefekt Żurawski przesłał w dniu 14 lutego pismo do starostw informując o dokonanej zmianie i zaznaczające, że z tym dniem obejmuje on kompetencje naczelnika Rządu Krajowego, pełnione dotąd przez dr Jana Michejdę⁴⁸. Istotne było również to, że prefektura przejęła wszystkie agendy i cały personel Rządu Krajowego.

⁴⁸ R.N.K.C. 13, f. 83.

