

Gilas, Janusz

Położenie prawnomiędzynarodowe Powiśla, Warmii i Mazur w latach 1918-1920

Komunikaty Mazursko-Warmińskie nr 2, 223-243

1970

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JANUSZ GILAS

POŁOŻENIE PRAWNOMIĘDZYNARODOWE POWIŚLA, WARMII I MAZUR W LATACH 1918—1920

1. OKRES OD 11 LISTOPADA 1918 R. DO 12 LUTEGO 1919 R.

Wyjawszy przejściowe wkroczenie na terytorium Mazur wojsk rosyjskich w okresie ofensywy lat 1914/1915, państwo niemieckie nie przestało spełniać efektywnego władztwa w stosunku do tych ziem w czasie wojny światowej. Żadnych zmian w tej mierze nie wprowadziła konwencja rozejmowa z Niemcami z 11 listopada 1918 r. Zważywszy bowiem korzystną sytuację Niemiec na froncie rosyjskim, nie było mowy o osłabieniu tego władztwa, odradzające się zaś siły polskie nie objęły działaniami wojskowymi tych terytoriów. Konwencja rozejmowa używała określenia „granice Niemiec, jak one istniały 1 sierpnia 1914 r.” przewidując, że wszelkie wojska niemieckie winny wrócić w te granice bądź niezwłocznie, bądź też w wypadku, gdy znajdowały się na terytoriach wchodzących w skład Rosji w chwili, którą mocarstwa sprzymierzone uznają za „odpowiednią ze względu na wewnętrzne położenie tych terytoriów”¹.

Jeszcze w początkach XX wieku konwencje rozejmowe nie przysądzały kwestii granic, a linie rozejmowe były liniami faktycznymi wstrzymania działań wojennych. Już jednak w art. 2 konwencji rozejmowej z Niemcami przewidywano natychmiastową ewakuację Alzacji i Lotaryngii². Można byłoby zatem założyć, iż konwencja nie ogranicza się do wytyczenia linii wstrzymania działań wojennych, lecz określa nadto przyszłe granice. Jednakże w części B konwencji zatytułowanej jako postanowienia w sprawie wschodnich granic Niemiec, operowano pojęciem granic Niemiec z 1 sierpnia 1914 r. Czyż miało to zapowiadać, iż granice te będą stanowiły punkt wyjścia do dyskusji w przedmiocie oddzielenia terytorium Niemiec od odradzającej się Polski?

Z drugiej strony należy jednak wziąć pod uwagę zapowiedzi zawarte w programie Wilsona, zwłaszcza zaś słynny punkt XIII dotyczący odbudowy Polski. Brzmiał on: „Powinno być ustanowione niepodległe państwo polskie, które winno obejmować ziemie zamieszkałe przez ludność bezspornie polską, mające zapewniony wolny i bezpieczny dostęp do morza,

¹ L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, Warszawa 1958, t. 2, poz. 14, art. XII konwencji.

² Zwraca na to uwagę Z. Wrótniak, *Sprawa polskiej granicy zachodniej w latach 1918—1919*, Poznań 1963, s. 27.

a którego polityczna i gospodarcza niezależność oraz całość terytorialna winna być zagwarantowana aktem międzynarodowym". Interpretacja tego punktu budziła trudności i wiele kontrowersji. W każdym jednak razie z punktu widzenia zasad interpretacji gramatycznej uważać raczej należy, iż Wilson projektował jedynie udzielenie odrodzonej Polsce szeregu praw i przywilejów tranzytowych, portowych, handlowych i innych, które właśnie określa się mianem dostępu do morza, a nie przyznanie Polsce własnego wybrzeża morskiego. W przekonaniu tym utwierdzać jeszcze mogła konwencja rozejmowa. W jej art. XVI sprzymierzeńcy uzyskiwali bowiem właśnie „wolny dostęp do terytoriów ewakuowanych przez Niemcy na granicy wschodniej, bądź przez Gdańsk, bądź Wisłą”. Z kolei drugie z określeń, w którym dopatrywano się argumentów, iż program ten przewidywał przyznanie Polsce terytorium Powiśla, Warmii i Mazur zakładało, iż „niepodległe państwo polskie winno obejmować ziemie zamieszkałe przez ludność bezspornie polską”. Interpretując je dojsć trzeba do wniosku, iż formuła bynajmniej nie zapowiadała przyznania Polsce tych terytoriów. Okazało się bowiem w następstwie, iż nie zamierzano się oprzeć na bezspornych faktach etnicznych, lecz na aktach samookreślenia ludności w drodze głosowania.

W tym stanie rzeczy należy zwrócić uwagę, iż interpretacja historyczna punktu XIII potwierdza wyniki interpretacji gramatycznej. Jak wskazywano bowiem w memorandum komisji House'a z 22 grudnia 1917 r., na którym oparł się Wilson przy konstruowaniu programu, Polska „składa się głównie z rosyjskiej i austriackiej części Polski” i „mogłaby prawdopodobnie zabezpieczyć sobie dostęp do morza przez rzekę Wisłę i kanały niemieckie, wiodące do Hamburga i Bremy”. W oficjalnym komentarzu do czternastu punktów Wilsona przedstawiono dwie możliwości uregulowania problemu dostępu Polski do morza, wyraźnie preferując wariant drugi. Komentarz stwierdzał, że zważywszy ówczesne rozmieszczenie ludności polskiej, całkowite jej zjednoczenie nie byłoby możliwe bez oddzielenia Wschodnich Prus od Niemiec, co nie jest prawdopodobne w granicach praktycznej polityki, wobec powyższego Polska winna uzyskać dostęp do morza przez umiędzynarodowioną Wisłę oraz kanały morskie prowadzące do Hamburga i Bremy³.

Polska odrodziła się w 1918 roku, najczęściej przyjmuje się okres listopada, jako odgraniczający obowiązywanie prawa zaborców od prawa polskiego⁴. Na podstawie dekretu Rady Komisarzy Ludowych z 28 października 1917 r. Rosja udzieliła uznania Polsce deklaracją rządu z 29 sierpnia 1918 r. Niemcy udzieliły uznania *de facto* przez akredytowanie w Warszawie hr. H. Kesslera 21 listopada 1918 r. Główne mocar-

³ Tekst dokumentu ze stycznia 1918 r. opracowała komisja w składzie S. E. Meres, D. H. Miller, W. Lippman (por. R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement. Written from His Unpublished and Personal Material*, Gloucester 1960, t. 3, ss. 37—38). Do myśli tych nawiązywali Niemcy. Na przykład oświadczenie Brockdorff-Rantzaua z 14 II 1919 r. (*Dokumente und Gedanken um Versailles*, Berlin 1925, s. 54). Na te tematy: J. Krasuski, *Zagadnienie polskie w polityce Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych w czasie I wojny światowej*, Problem polsko-niemiecki w traktacie wersalskim, Poznań 1963, ss. 175—176; Z. Wrótniak, op. cit., ss. 42—44.

⁴ S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, ss. 206—207.

stwa uznały Polskę z dniem 15 stycznia 1919 r. zapraszając ją do wzięcia udziału w konferencji pokojowej. Ze względu na to, iż Polski Komitet Narodowy uzyskał status przedstawicielski wobec rządu polskiego z dniem 23 stycznia 1919 r., tę ostatnią datę uznać należy za taką, od której uznanie mocarstw wywierało skutek⁵. W tym stanie rzeczy nie mogło być przeszkód prawnych, by państwo polskie zgodnie z doktryną samostanowienia wróciło do swych granic przedrozbiorowych, rezygnując jedynie z terytoriów na wschodzie, nie zamieszkiwanych przez ludność polską. Jeśli stało się inaczej, to wynikało to raczej nie z tego, że jak głoszono, wojna światowa toczyła się głównie o państwa nowe, Polska zaś zawdzięczała niepodległość mocarstwom sprzymierzonym, lecz z tego, iż wielkie mocarstwa skorzystały z możliwości formułowania warunków pokoju⁶. Te uprawnienia znajdowały uzasadnienie w mocarstwowości, zwycięstwie nad Niemcami oraz kontroli, jaką wykonywały w stosunku do państw mniejszych i narodowości organizujących państwowość. Uznanie jednak uprawnień wielkich mocarstw tamtego czasu do odegrania szczególnej roli w procesie opracowywania warunków pokoju i norm prawnych, które je miały wyrazić, nie oznacza, by były one zwolnione od kierowania się w tych propozycjach normami prawa międzynarodowego.

W wypadku Polski wielkie mocarstwa winny kierować się przede wszystkim faktem, iż rozbiory Polski stanowiły naruszenie prawa międzynarodowego, a umowy międzynarodowe między mocarstwami rozbiorowymi były nieważne *ex tunc*. Stosując zatem konstrukcję *postliminium* należało w charakterze punktu wyjścia dla ustalenia granic Polski przyjąć granice Polski przedrozbiorowej. Polska nigdy bowiem nie pogodziła się z rozbiorami i wobec powyższego nawet, gdyby były uznane przez mocarstwa, wobec jej sprzeciwu i zamiaru odrodzenia się w granicach przedrozbiorowych ujawnianego w powstaniach narodowych, programach niepodległościowych, rozbiory nie mogli uzyskać tytułu prawnego do jakiegokolwiek skrawka ziemi polskiej. Formuła wilsonowska, iż państwo polskie winno uzyskać „ziemie zamieszkałe przez ludność bezspornie polską” była więc stworzeniem nowych podstaw dla określenia granic Polski, które nie znajdowały uzasadnienia w prawie wówczas obowiązującym. Mimo pozorów bezstronności czy sprawiedliwości, którą miała wyrażać, w istocie była szczególnym uprzywilejowaniem jednego z rozbiorców — Niemiec, w skład których wchodziły Prusy. Przechodziła bowiem do porządku dziennego nad brutalną polityką wynaradawiania

⁵ C. Berezowski, *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, Państwo i Prawo, 1959, s. 224.

⁶ We wstępie do małego traktatu wersalskiego stwierdzono, że „mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone przywróciły dzięki powodzeniu swego oręża narodowi polskiemu niepodległość”. Gdyby tak przyjąć, a w konsekwencji uznać za datę powstania Polski datę ratyfikacji traktatu wersalskiego, dochodziłoby do wielu komplikacji prawnych w sprawach wykonywania jurysdykcji terytorialnej w dziedzinie karnej, cywilnej i administracyjnej. W konsekwencji więc wszystkie polskie akty prawne między 11 listopada 1918 r. a 20 stycznia 1920 r. pozbawione byłyby legalności. Wskazuje to na absurdalność tezy traktatowej. Słusznie też krytykował tęzę mocarstw głównych S. Hubert, op. cit., s. 229.

ludności polskiej oraz rugowania jej z ziem przylegających do pruskich terytoriów sprzed rozbiorów⁷.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego można było wywodzić, iż wraz ze swym odrodzeniem Polska posiadała tytuł prawny, by dołączyć do swego terytorium także ziemie, nad którymi nie rozciągnęła jeszcze swego efektywnego władztwa, lecz które do niej należały przed rozbiorami, mianowicie nad Powiślem i Warmią. Znaczna część bowiem Powiśla wraz z Elblągiem, Sztumem i Malborkiem oraz Warmia z Olsztynem i Lidzbarkiem odpadły od Polski w wyniku rozbioru w 1772 r. Prusy Książęce obejmujące część Powiśla wraz z Kwidzynem i Mazury, chociaż znalazły się w pełnym władaniu Hohenzollernów na początku XVIII wieku, powinny natomiast przypaść Polsce zarówno na podstawie tytułu sukcesyjnego z umowy welawsko-bydgoskiej 1657 r., potwierdzonej w pokoju oliwskim 1660 r., jak również ze względów ekonomicznych i strategicznych, które nakazywały skrócenie granicy i poszerzenie dostępu do morza⁸.

Argumenty te, podnoszone w Polsce wielokrotnie, znajdowały wyraz w programach partii politycznych, w wypowiedziach pochodzących z wszystkich regionów odradzającego się państwa, włącznie z Powiślem, Warmią i Mazurami⁹. Stanowisko to reprezentowała również władza najwyższa państwa polskiego. Znalazło ono wyraz w dekreście o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r.¹⁰ W dodatku nr 2 do ordynacji tworzone bowiem w dawnym zaborze pruskim okręgi wyborcze nr 60, 61 i 68. Pierwszy z nich obejmował m.in. powiaty: kwidzyński, sztumski i tezewski, drugi powiaty: ostródzki, olsztyński, rezelski, eicki, lecki (obecnie giżycki), olecki, jańsborski (obecnie piski), szczycieński, żądźborski (obecnie mrągowski), lubawski i suski, zaś ostatni z wymienionych okręgów obejmował powiaty: elbląski, malborski i m. Gdańsk¹¹. Dekret wykonawczy do ordynacji wyborczej z 28 listopada 1918 r. zapowiadał, iż wybory w wielu okręgach, wśród nich zaś

⁷ Wskazywała na to wyraźnie nota delegacji polskiej w sprawie uwag delegacji niemieckiej odnoszących się do granicy polsko-niemieckiej z 3 VI 1919 r. (*Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r. Dokumenty i materiały*, Warszawa 1965, t. 1, s. 202). Na temat nielegalności rozbiorów: F. Colson, *De la Pologne et des Slaves. Nullité des démembrements*, Paris 1863; B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1966, t. 2, ss. 588—591.

⁸ L. Ehrlich, *Suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych*, Katowice 1967, s. 37. Równocześnie bowiem w 1918 r. dynastia Hohenzollernów przedstawiała panować, a w jej uprawnienia nie mogła wejść Rzesza. (T. Wierzbowski, *Prawa Polski do Prus Książęcych*, Przegląd Narodowy, 1919, nr 3).

⁹ Dla przykładu takie stanowisko charakteryzowało uchwałę Rady Miejskiej Warszawy z 7 III 1919 r. (*Monitor Polski*, 1919, nr 55), uchwałę Rady Ludowej Powiatowej w Kościerzynie z 12 IV 1919 r. (*Gazeta Gdańska*, 1919, 12 kwietnia), protest Powiatowej Rady Narodowej w Suszu z 17 czerwca 1919 r. (*Gazeta Gdańska*, 1919, z 17 czerwca), oświadczenie posła Korfanteo w *Reichstagu (Verhandlungen des Reichstages. Stenographische Berichte*, Bd. 314, s. 6193).

¹⁰ Dz. PPP 1918, nr 18, poz. 46.

¹¹ Objęto zatem ziemie historycznie polskie lub takie, do których Polska posiadała tytuły. Inaczej W. Wrzesiński, *Odrodzenie państwa polskiego w 1918 roku a problem Prus Wschodnich*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie, 1969, nr 3, s. 361: (objęto) „ziemie etnicznie polskie w Prusach Wschodnich, przy przestrzeganiu granic etnicznych, a odstąpieniu od granic przedrozbiorowych”.

w trzech interesujących nas, odbędą się na podstawie osobnego zarządzenia, które miało być niebawem wydane po porozumieniu z przedstawicielami społeczeństwa polskiego na ziemiach zaboru pruskiego¹². Dalszym dowodem stanowiska polskiego był dekret z 7 lutego 1919 r., w którym uznano, iż Polacy, posiadający mandat poselski do parlamentu dawnej Rzeszy Niemieckiej, są uprawnieni do udziału w obradach Sejmu Ustawodawczego na równi z posłami wybranymi do tegoż Sejmu¹³. Zarazem Polska opowiadając się za całością terytorialną w granicach 1772 r. oraz powołując się na tytuł sukcesyjny wobec Mazur traktowała ziemię nie przekazane jej przez Niemcy jako integralną część terytorium państwowego i uważała, iż znajdują się one pod okupacją niemiecką¹⁴.

W latach 1918—1919 władztwo nad Powiślem, Warmią i Mazurami usiłował rozciągnąć poznański ośrodek odradzającej się Polski — Naczelna Rada Ludowa. Utworzyła ona podkomisariat w Gdańsku o kompetencji terytorialnej obejmującej także Powiśle, Warmię i Mazury. Od początków bowiem władza polska w zaborze pruskim akcentowała więź między Polakami z wszelkich ziem zaboru pruskiego. Znalazło to wyraz także w wezwaniu Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej, która apelowała do Polaków całego zaboru pruskiego o ujawnienie konspiracyjnych komitetów obywatelskich i wybieranie delegatów na sejm dzielnicowy¹⁵. 18 listopada powstała w Olsztynie Rada Ludowa, a 24 listopada 1918 r. dzięki współpracy miejscowej Rady Robotniczo-Zołnierskiej z Naczelną Radą Ludową w Poznaniu, nastąpiło ukonstytuowanie Warmińskiej Rady Ludowej. Rady Ludowe wysłały swych delegatów do Poznania. Raczej jednak desygnowano ich na zasadach nominacji niżli wyborów. Wysyłając tych delegatów podkreślono tym samym związek z odradzającą się państwowością polską¹⁶.

Losy Powiśla, Warmii i Mazur ułożyły się jednak inaczej niż Wielkopolski i Pomorza. Na tych obszarach nie doszło bowiem do ustanowienia w drodze powstania faktycznej władzy polskiej. Działania zbrojne miejscowej ludności w obliczu znacznej liczby wojsk niemieckich i stosunkowo słabej organizacji, nie mogły liczyć na powodzenie, tak zresztą, jak nieuzasadniona okazała się kalkulacja na wyzwolenie tych ziem przez armię Hallera wracającą z Francji do Polski przez Gdańsk. Deklaracje dowódców oddziałów powstańców wielkopolskich, iż gotowi są wkroczyć

¹² Dz. PPP 1918, nr 18, poz. 47. Dekret wywołał stanowczy sprzeciw władz niemieckich, które pod groźbą uznania za zdradę stanu zakazały wszelkich przygotowań do głosowania (W. Wrzesiński, op. cit., s. 361).

¹³ Dz. PPP 1919, nr 14, poz. 193.

¹⁴ W ustawie z 51V 1919 r. wprowadzającej zmiany do ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego stwierdzono, że wytyczenie czterech okręgów na części ziem polskich b. zaboru pruskiego „nie przesądza innego rozdziału okręgów wyborczych i ilości przypadających na poszczególne okręgi mandatów po uwolnieniu od okupacji nieprzyjacielskiej i wcieleniu do Rzeczypospolitej Polskiej reszty ziem polskich zaboru pruskiego” (Dz. PPP 1919, nr 30, poz. 253). S. Hubert widział w tym „stałe i konsekwentne przestrzeganie wytyczenia (iż) nastąpi przywrócenie władzy polskiej na całym obszarze Rzeczypospolitej” (s. 217).

¹⁵ *Dziennik Polskiego Sejmu Dzielnicowego w Poznaniu*, Poznań 1918, s. 5.

¹⁶ T. Grygier, *Warmińska Rada Ludowa w dniach rewolucji w Olsztynie? w 1918 roku*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie, 1969, nr 4, ss. 556—562; Z. Lietz, *Plębiścy na Powiślu, Warmii i Mazurach w 1920 roku*, Warszawa 1958, s. 108; W. Wrzesiński, op. cit., ss. 359—360.

na obszary Powiśla, Warmii i Mazur zostały odrzucone przez Naczelną Radę Ludową w Poznaniu, a wzrastający terror pruski wstrzymał przygotowania do powstania ze strony sił miejscowych¹⁷. Stąd też w miarę precyzowania programu głównych mocarstw w przedmiocie statusu tych ziem zarzucono wszelkie projekty powstania, w ostateczności znosząc wobec nich kompetencję terytorialną Naczelnej Rady Ludowej¹⁸. Fakty te wskazują jednak dobitnie, iż również poznański ośrodek państwowości polskiej traktował ziemie Powiśla, Warmii i Mazur jako polskie, zniósł zaś swą kompetencję dopiero wówczas, gdy respektując udział Polski w rokowaniach paryskich, które miały uregulować ich status zgodnie z zasadą dobrej wiary, działaniem swym nie chciał utrudniać tych rokowań.

W konkluzji zatem stwierdzić można, iż w okresie między 11 listopada 1918 r., jako datą konwencji rozejmowej z Niemcami, a 12 lutego 1919 r., jako datą podjęcia przez konferencję paryską studiów nad granicami polskimi, Powiśle, Warmia i Mazury *de iure* stanowiły ziemie państwa polskiego ze względu na tytuły historyczne i opierające się na nich akty prawne Sejmu, Rady Ministrów, Naczelnej Rady Ludowej i Sejmu Dzielnicowego w Poznaniu. *De facto* pozostawały natomiast we władaniu Niemiec, które korzystając z niefortunnnych stypulacji konwencji rozejmowej i założeń programu wilsonowskiego uniemożliwiały Polsce rozciągnięcie efektywnej władzy. Polska jednak w dalszym ciągu oczekiwała, iż jej roszczenia oparte na tytułach prawnych doczekają się uznania przez konferencję paryską.

W tym samym czasie, gdy Polska uznawała, iż władztwo niemieckie nad Powiślem, Warmią i Mazurami nosi znamiona okupacji faktycznej, w organach sojuszniczych incydentalnie rozważano problemy tych terytoriów. Jednak tylko Francja stawiała sobie za cel umożliwienie przywrócenia faktycznej władzy polskiej nad tymi ziemiami. Stawowsko to znalazło wyraz w propozycjach uzupełnienia konwencji rozejmowej z Niemcami. Z programem zmierzającym do zapewnienia Polsce możliwości faktycznego objęcia tych terytoriów wystąpił wybitny przedstawiciel Francji, marszałek Foch. Projektował on ustanowienie okupacji sprzymierzonych na ziemiach, które gwarantowały Polsce dostęp do morza. Foch, w notatce w sprawie sytuacji w Polsce z 11 stycznia 1919 r. przedstawionej Najwyższej Radzie Wojennej, wskazując z jednej strony na kroki wojskowe podejmowane na tych obszarach przez Niemców, z drugiej zaś obawiając się postępów terytorialnych ruchu rewolucyjnego wywodził: „Ażeby udowodnić bezinteresowność tej okupacji — do czasu

¹⁷ T. Grygier, op. cit., ss. 567—568; Z. Lietz, op. cit., ss. 93—94. Niemieckie środki przeciwdziałania tym planom omawia M. Worgitzki, *Marienwerder und Masuren, Zehn Jahre Versailles* pod red. K. C. v. Loesch, M. H. Boehm, Berlin 1930, Bd. 3, s. 175.

¹⁸ Podkomisariat w Gdańsku rozwiązano 21 maja 1919 r. (Gazeta Gdańska, 1913, z 21 maja). Niemniej jednak w wyniku tych prób rozciągnięcia władzy polskiej na Powiśle, Warmię i Mazury, w projekcie układu między Komisją Międzysojuszniczą a delegacją niemiecką znalazły się postanowienia dotyczące ochrony ludności polskiej w okręgu olsztyńskim. Projekt ten przyjęty przez delegację niemiecką nie został zatwierdzony przez rząd niemiecki. Przejściowo jednak można było dedukować stąd niemieckie uznanie polskości Warmii i Mazur (*Sprawy polskie*, ss. 429—430).

ostatecznej decyzji Kongresu Pokoju w sprawie zajętego obszaru, wskazane byłoby oddać utrzymanie tych terytoriów amerykańskiemu dowódcztwu wojskowemu i powierzyć amerykańskiemu wojskom główną rolę w składzie okupacyjnych sił zbrojnych. Dlatego Korpus Okupacyjny mógłby składać się, jak następuje: Amerykanie — 1 dywizja, Francuzi — 1 pułk, Włosi — 1 pułk. Gdyby rządy sojusznicze zgodziły się na tę zasady, mogłyby wstawić dodatkową klauzulę do konwencji, która będzie zawarta w celu przedłużenia układu rozejmowego¹⁹.

Propozycje Focha jednak odrzucono, uznano bowiem, że nie można ich uwzględnić jako środka przeciwstawienia się postępowi rewolucji, póki nie opracuje się generalnych rozwiązań. Próba zaś Clemenceau podtrzymania propozycji jako planu tworzenia drogi wojskowej dla aliantów nie powiodła się, gdyż jak wskazywano, realizował ją już w pełni art. XVI konwencji rozejmowej²⁰. W dalszej zaś fazie dyskusji wiązano propozycję Focha również z daniem Polsce możności stworzenia faktu dokonanego w Gdańsku i na Powiślu poprzez wprowadzenie tam wojsk polskich z Francji.

2. OKRES OD 12 LUTEGO 1919 R. DO 5 LUTEGO 1920 R.

Wskutek zastrzeżenia przez mocarstwa zagadnienia granic polskich do ich decyzji, organy sojusznicze i sprzymierzone przystąpiły do prac przygotowawczych. Polska zapytywana o zdanie wskazywała, że punktem wyjścia do dyskusji winny być granice z 1772 r., gdyż materiał statystyczny opracowywany przez Niemców nie jest wiarygodny, rozmieszczenie zaś ludności jest efektem polityki kolonizacyjnej, zmierzającej do germanizacji terytoriów oddzielających Prusy Wschodnie od Niemiec. Zarazem dowodzono, iż państwo pruskie winno być istotnie umniejszone w swym posiadaniu i winno stać się oddzielnym podmiotem w stosunku do Niemiec, znajdując się pod protektorem Ligi Narodów²¹. Postulaty polskie spotkały się z przychylnym przyjęciem rządu francuskiego, zwłaszcza zaś specjalnej komisji dla określenia granic państwa polskiego²².

Komisja Spraw Polskich utworzona przez przedstawicieli pięciu wielkich mocarstw 12 lutego 1919 r. przyznała rację stanowisku polskiemu. Wśród zasad, którymi się kierowano, prócz słynnej zasady etnicznej

¹⁹ Ibidem, s. 38.

²⁰ Ibidem, ss. 36—37. Protokół z posiedzenia Najwyższej Rady Wojskowej.

²¹ Stanowisko znalazło wyraz w przemówieniu Dmowskiego na posiedzeniu Rady Dziesięciu w dniu 29 I 1919 r., następnie w nocie Dmowskiego do przewodniczącego Komisji Spraw Polskich J. Cambona w sprawie sytuacji Polaków na ziemiach kontrolowanych przez Niemcy z 26 II 1920 r. (*Sprawy polskie*, ss. 64—65, 71). W tej ostatniej nocie powracano do propozycji najszybszego wycofania wojsk niemieckich z reencji olsztyńskiej i objęcia zarządu przez główne mocarstwa. Stanowisko to wyraziła również nota delegacji polskiej na konferencji pokojowej do J. Cambona w sprawie granic zachodnich państwa polskiego z 28 lutego 1919 r.: „Warunkiem niezbędnym dla zapewnienia Polsce rzeczywistej niezależności, która by pozwoliła jej zająć poważne, odpowiedzialne stanowisko we wschodniej Europie i ustrzec się od wpływów niemieckich, byłoby jedynie odłączenie Prus Wschodnich od państwa niemieckiego, a następnie zwrocenie Polsce Prus Zachodnich (z uwzględnieniem sprostowań granic wyżej wymienionych) i w Prusach Wschodnich oddanie Polsce Warmii, która należała do niej do czasów pierwszego rozbioru” (s. 76).

²² Ibidem, s. 58.

uwzględniono także rektyfikację biegu granicy, wówczas gdy inne zasady górują nad faktami etnicznymi, jak na przykład warunki komunikacyjne lub ciężanie ekonomiczne jakichś terytoriów, wreszcie zaś względy bezpieczeństwa odrodzonego państwa polskiego. Już w deklaracji zasad wskazywano, iż zadaniem Komisji jest zwrócenie należytej uwagi na linie podziałów religijnych, jak na przykład na Mazurach. Formułując jednak zasadę wyjaśniano, że na Mazurach zamieszkuje „ludność protestancka będąca polską z rasy i mowy”. Wyciągając wnioski Komisja, biorąc pod uwagę potrzeby komunikacyjne, uznała za konieczne przyznanie Polsce terytoriów, przez które biegła linia kolejowa Gdańsk—Tczew—Mława—Warszawa. Dodatkowo na rzecz tego rozwiązania, jak wskazywano, przemawiała możliwość rozciągnięcia przez Polskę kontroli nad obu brzegami Wisły. Komisja nie przestrzegając natomiast przyjętych przez siebie zasad ogólnych, gdy zaleciła przeprowadzenie plebiscytu w południowej części rejencji olsztyńskiej. Skoro bowiem wśród zasad ludność tam zamieszkałą określano jako „ludność protestancką będącą polską z rasy i mowy” było niekonsekwencją założenie, iż dopiero akt głosowania ujawniając jej przynależność narcdowościową, zadecyduje o statusie zamieszkałych przez nią ziem²³.

Dyskusję nad sprawozdaniem Komisji na forum Rady Dziesięciu podjęto 19 marca 1919 r. Z zasadniczym sprzeciwem wobec sprawozdania wystąpił Lloyd George, domagając się ograniczenia liczby polskich nabytków terytorialnych, zwłaszcz zaś kwestionując przyznanie Polsce Gdańska i Kwidzyna. Wywodził on, iż propozycje naruszają zasadę etniczną („jest prawie niemożliwością wytyczenie jakiegokolwiek linii, w której po obu stronach nie znajdowałyby się Niemcy”), ich realizacja stanowiłaby zaś groźbę dla Polski ze względu na włączenie do państwa 2 mln. Niemców. Nadto odrzucając znaczenie argumentu komunikacyjnego demagogicznie suponował, iż władza polska byłaby dla ludności miejscowej zniechędzona²⁴. Lloyd George w zasadzie izolowany w swych zapatrywaniach wskutek uzasadnionych argumentów delegatów francuskich Tardieu i Cambona zdołał jednak wpłynąć na Wilsona, który wobec tego złożył wniosek, by Komisja Spraw Polskich powtórnie rozważyła bieg granicy w Prusach. Podejmując sugestię Wilsona Lloyd George zaproponował, aby sprawozdanie zostało zwrócone Komisji do powtórnego rozpatrzenia w celu wyłączenia z terytorium państwa polskiego ziem historycznie i etnograficznie pruskich. Ostatecznie uzgodniono, iż Komisja powtórnie rozważy opracowane uprzednio sprawozdanie.

Komisja Cambona na posiedzeniu w dniu 20 marca 1919 r. jednogłośnie utrzymała swe sprawozdanie, przy czym stanowisko angielskich ekspertów było rozbieżne ze stanowiskiem przedstawionym przez Lloyd George'a w Radzie Dziesięciu²⁵. Rada Dziesięciu powróciła do sprawy granic polskich 22 marca 1919 r. Mimo sprzeciwu Lloyd George'a, lecz o charakterze

²³ Ibidem, ss. 107—113. Sprawozdanie nr 1 Komisji Spraw Polskich z 12 III 1919 r.

²⁴ Kilkakrotnie Lloyd George minimalizował znaczenie argumentu komunikacyjnego. Według protokołu uważał on „za błąd przekazanie milionów ludzi zniechędzonych przez nich władzy, jedynie z powodu linii kolejowej”. Określił iż „nie jest rzeczą uczciwą, ani rozsądną, ażeby z powodu linii kolejowej przekazać znaczną liczebnie ludność nie odpowiadającym jej rządóm”.

²⁵ Ibidem, s. 129, pismo M. Sokolnickiego do I. Paderewskiego w sprawach dotyczących granic polskich oraz Ligi Narodów z 21 III 1919 r.

bardziej ogólnym, co do zalecanych rozwiązań, Rada Dziesięciu aprobowała wstępnie sprawozdanie Komisji Spraw Polskich. W tym stanie rzeczy możliwe stało się ostateczne opracowanie projektu artykułów traktatu pokoju z Niemcami. Projekt przedstawiony 7 maja 1919 r. już jednak identycznie ujmował status okręgu kwidzyńskiego i olsztyńskiego, przewidując przeprowadzenie plebiscytu, który miałby rozstrzygnąć o przynależności tych ziem²⁶. Wobec przedstawionego projektu Niemcy zajęły stanowisko krytyczne w uwagach z 29 maja 1919 r. W części poświęconej Prusom Wschodnim wskazywano, że zarządzenie obu plebiscytów oparto na argumente językowym, przy czym fakt, iż na tych ziemiach utrzymał się język, nie będący niemieckim, nie upoważnia do wyciągnięcia jakichkolwiek wniosków. Zjawisko mówienia pewnych warstw ludności innym językiem występuje bowiem nawet w państwach w zupełności zintegrowanych. Podkreślono, iż argumenty historyczne przemawiają na rzecz Niemiec, gdyż terytoria te należały od pięciuset lat do Prus, ludność zaś tam osiadła od wieków dzięki odmiennej historii, cywilizacji i religii nie ma nic wspólnego z Polakami. Dopuszczając występowanie mniejszości polskiej określono ją na 6% w powiecie suskim, 2% w malborskim i jeszcze mniej liczną w kwidzyńskim²⁷. Argumentację tę zakwestionowano w nocy plebiscyj z 3 czerwca 1919 r.²⁸

Rada Czterech, która rozważała zastrzeżenia niemieckie, konsultowała się w przedmiocie spraw polskich z Paderewskim, lecz sprawy granic z Prusami Wschodnimi nie były już omawiane. Na pytanie natomiast Paderewskiego, co do przyszłego statusu Prus Wschodnich Lloyd George autorytatywnie wyjaśnił, iż będą one częścią Niemiec²⁹. Nie wyciągnięto jednak z tego konsekwencji. Ostatecznie bowiem traktat wersalski utrzymując postanowienia projektu, co do Prus Wschodnich przewidywał, iż plebiscyt oznaczy granice między Polską a Prusami Wschodnimi. Stało się to, jak dowodzą oceny polskie, jedną z przyczyn głosowania ludności na kartę niemiecką, gdyż nawiązując do regionalnego patriotyzmu, zwłaszcza wobec rozpowszechnionych wśród ludności poglądów o możliwości stworzenia odrębnego i nie powiązanego z Niemcami państwa, wykorzystywano nastroje chwili i separatyzm mazurski, ukształtowany przez historię. Dostrzegając jednak wadliwość formuły traktatowej i stawiając zarzut delegacji polskiej, iż się temu nie przeciwstawiła, nie można jednak przeceniać tego faktu. Każdy, kto chciał tylko, mógł i z tekstu traktatu

²⁶ Ibidem, ss. 171—174. Na posiedzeniu Rady Czterech 1 IV 1919 r. przeprowadzenie plebiscytu na ziemiach Powiśla zalecił prezydent Wilson, oświadczając, że „rozwiązanie to jest tym, któremu zawsze dawał pierwszeństwo przed innymi” (Ibidem, s. 302). Na posiedzeniu zaś Rady Czterech 9 IV 1919 r. opracowano już tekst projektów artykułów. Paderewski, któremu przedstawiono wówczas projekt uregulowania sprawy Gdańska i ziem Powiśla próbował przeciwstawić się temu, lecz bezskutecznie. W tym stanie rzeczy Clemenceau próbował dowodzić, by przyznano Polsce przynajmniej okręg kwidzyński dla ułatwienia jej przyjęcia rozwiązań w sprawie Gdańska. Taktyka ta okazała się również nieskuteczna. Odpowiadając bowiem Clemenceau, Lloyd George z góry przewidywał, że zapowiedziany plebiscyt umożliwi utrzymanie władzy na terytorium. Wywodził także: „Pozostawienie w państwie polskim terytorium tak niezaprzecalnie niemieckiego i które zawsze stanowiło część dawnych Prus, byłoby sprzeczne ze wszystkimi naszymi założeniami!” (Ibidem, s. 321).

²⁷ Ibidem, ss. 191—192.

²⁸ Ibidem, s. 208.

²⁹ Ibidem, s. 214.

i aktów konstytucyjnych przekonać się, iż Prusy Wschodnie stanowią część Niemiec³⁰.

Traktat pokoju z Niemcami podpisano 28 czerwca 1919 r. Ratyfikowały go zarówno Niemcy, jak też Polska i na podstawie protokołu złożenia dokumentów ratyfikacyjnych z 20 stycznia 1920 r. obowiązywał między państwami, które je złożyły, w ich liczbie także między Polską a Niemcami³¹. Skuteczność jednak na obszarze Polski i Niemiec uzyskał wcześniej, w Polsce od 31 lipca 1919 r. wskutek transformacji traktatu w polskie prawo wewnętrzne, w Niemczech zaś na podstawie ustawy Niemieckiego Zgromadzenia Narodowego z 16 lipca 1919 r.³²

Fakty te tworzyły nową sytuację prawną terytoriów Powiśla, Warmii i Mazur. Już bowiem od momentu podpisania traktatu państwa były obowiązanym zgodnie z zasadą dobrej wiary powstrzymać się od kroków, które mogłyby zniweczyć jego postanowienia. Z chwilą uchwalenia ustaw ratyfikacyjnych winny przestrzegać jego postanowień *pro foro interno*. Od daty wejścia w życie traktatu strony, które złożyły dokumenty ratyfikacyjne, mogły występować z roszczeniem do tej strony, która nie przestrzegałaby jego postanowień. W tym czasie, ani Polska, ani Niemcy nie mogły podejmować działań zmierzających do rozstrzygnięcia statusu tych ziem na innej podstawie niż przez plebiscyt, zwłaszcza zaś w trybie odwołania się do siły zbrojnej. Wynikał stąd także zakaz dokonywania aneksji tych ziem, wszelkie zaś normy prawa ustanowionego przez Niemcy lub Polskę nie powinny rozciągać swej mocy obowiązującej na obszary plebiscytowe. Nadto żadne z państw nie powinno sprzeciwiać się działalności politycznej na ziemiach plebiscytowych, pod warunkiem iż prowadzono ją na zasadach przewidzianych w traktacie. Inną konsekwencją norm wersalskich było, iż żadna ze stron nie mogła dążyć do uszczuplenia władzy Komisji Międzynarodowej ustanowionej dla każdego z obszarów plebiscytowych.

Szczególne obowiązki traktat nałożył na Niemcy. Na podstawie art. 95 i 97 zobowiązano Niemcy wycofać z terytoriów plebiscytowych wojska i władze najdalej w 15 dni od chwili wejścia traktatu w życie. Niemcy zobowiązano również, by z chwilą ustępowania z tych terytoriów ich wojska i władze nie dokonywały rekwizycji w pieniądzech lub naturze i nie wydawały zarządzeń, które mogłyby godzić w interesy materialne tych terytoriów. Prusy Wschodnie obowiązanym były pokryć ewentualną nadwyżkę wydatków komisji międzynarodowych z tytułu własnych kosztów i administracji terytoriów, gdyby wydatki te przekroczyły dochody czerpane z tych terytoriów. Wreszcie Niemcy zobowiązały się zrzec praw na rzecz Polski w stosunku do obszaru, wyłączonego z terytorium Prus Wschodnich decyzją głównych mocarstw ze względu zarówno na życzenia

³⁰ Na temat pogłosek o zamiarze utworzenia przez aliantów niezależnego od Niemiec państewka Prusy Wschodnie wspomina P. S o w a, *Po obu stronach kordonu*, Olsztyn 1969, s. 39.

³¹ RGBl 1920, nr 6, poz. 7234.

³² Dokument niemiecki: RGBl, 1919, nr 140, poz. 6958. Dokument polski: Dz. URP 1920, nr 35, poz. 200. Problemy daty wejścia w życie traktatu omawia K. S k u b i s z e w s k i, *Aspekt prawny zagadnień polsko-niemieckich w traktacie wersalskim*, *Problemy polsko-niemieckie*, ss. 326—328. Z punktu widzenia prawa niemieckiego: H. d e G r a i s, *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reich*, Berlin 1926, s. 858.

mieszkańców, wyrażone w drodze głosowania, jak i położenie geograficzne i gospodarcze danych miejscowości. Szczególny przepis z art. 97 nadto nakazywał, by Niemcy ustąpiły w każdym razie niezależnie od wyników głosowania takie odcinki terytoriów, które gwarantują Polsce „na całym odcinku Wisły zupełny i całkowity nadzór rzeki, włączając w to jej brzeg wschodni na takiej przestrzeni, która może okazać się konieczna do jej uregulowania i ulepszenia”. Wobec całego terytorium plebiscytowego kwidzyńskiego Niemcy zobowiązano także do nie wznoszenia fortyfikacji.

Z kolei z dalszych stypulacji art. 97 powstawał dla Polski obowiązek przyjęcia ograniczeń swego władztwa nad Wisłą i odcinkami nadbrzeżnymi, które uzyskała, w celu zapewnienia dostępu dla ludności Prus Wschodnich do Wisły i umożliwienia korzystania z niej przez tę ludność.

Gdyby Polska lub Niemcy nie dostosowały się do któregośkolwiek z tych obowiązków, drugiej stronie przysługiwało roszczenie o zapewnienie ich przestrzegania. W wypadku zaś szczególnego pogwałcenia postanowień traktatowych przez jedną stronę, drugiej stronie przysługiwało prawo zwolnienia się od jakichkolwiek zobowiązań wynikających z postanowień wersalskich, w zależności od terytorialnej lokalizacji pogwałcenia, bądź w stosunku do jednego obszaru plebiscytowego, bądź obu terytoriów lub też nawet zgodnie z poglądami doktryny wypowiedzenia umowy. Z roszczeniami mogły oba państwa występować wzajemnie jako państwa uznające się, lub też w stosunku do mocarstw głównych jako gwarantów traktatu i mandatariuszy terytoriów plebiscytowych.

Szczególne prawa i obowiązki z norm art. 94—97 traktatu wersalskiego wynikały dla głównych mocarstw. Były one zobowiązane powołać komisję międzynarodową dla każdego obszaru plebiscytowego, złożoną z pięciu członków, z których każdy miał reprezentować jedno z tych mocarstw. Komisja ta miała objąć władzę we właściwym okręgu plebiscytowym już 15 dnia po wejściu w życie traktatu wersalskiego. Władza taka powinna nosić charakter władzy ustawodawczej i ogólnej władzy administracyjnej. Szczególnym obowiązkiem komisji miało być zorganizowanie głosowania i poczynienie wszelkich kroków dla zapewnienia jego wolności i rzetelności. Komisja uzyskiwała również prawo decydowania we wszelkich sprawach, które mogły wyniknąć w związku z wykonywaniem umów plebiscytowych.

Obowiązkiem komisji było, by plebiscyt odbył się na warunkach wyliczonych w traktacie, tj. by prawo głosu przysługiwało każdemu, bez różnicy płci, kto ukończy 20 lat w dniu wejścia w życie traktatu, kto urodził się na obszarze podlegającym plebiscytowi lub posiada tam miejsce stałego lub zwykłego zamieszkania od daty oznaczonej przez komisję. Głosowanie miało się odbyć gminami, podstawą zaś określenia gminy, w której dana osoba miała głosować, było bądź miejsce zamieszkania, bądź jeśli nie zamieszkiwała na obszarze plebiscytowym, miejsce urodzenia. Wyniki głosowania miały być obliczone w każdej gminie. Następnie komisja miała je przekazać według gmin z wnioskami co do biegu granicy, główne mocarstwa miały zaś w oparciu o zasady już omówione oznaczyć granicę między Prusami Wschodnimi a Polską.

Na podstawie norm wersalskich państwa bezpośrednio zainteresowane w wypadku, gdyby mocarstwa główne lub ich organy — komisja międzynarodowa — nie przestrzegały tych postanowień, mogły formułować roszczenie w stosunku do tych mocarstw, w wypadku zaś szczególnie

ważnego naruszenia tych norm uznać się za zwolnione od zobowiązań przewidywanych w stosownych artykułach traktatu.

Prowadząc zatem interpretację norm wersalskich do bardziej ogólnych konkluzji stwierdzić można, iż z chwilą ustąpienia władz i wojsk niemieckich z terytoriów plebiscytowych główne mocarstwa stały się mandatariuszem właściwych terytoriów. Jednocześnie jednak zwrócić należy uwagę, że zrzeczenie się praw Niemiec do terytoriów Powiśla, Warmii i Mazur miało nastąpić dopiero po oznaczeniu granicy przez główne mocarstwa. Zatem nie nastąpiła cesja tych terytoriów na rzecz głównych mocarstw, pod warunkiem iż dokonają ich repartycji, lecz uzyskiwały one na ściśle oznaczony czas ogólną władzę na tych terytoriach. Tym samym normy traktatu wersalskiego zawierały warunkowe uznanie prawa Niemiec do terytorium Powiśla, Warmii i Mazur.

Uprawnienia głównych mocarstw wobec Powiśla, Warmii i Mazur przyjęło się w literaturze określać jako wynikające z plebiscytu, gdyż instytucja ta, stanowiąc ciągle jeszcze *novum* w procesie załatwiania problemów terytorialnych, przyciągała najwięcej uwagi. W istocie jednak zorganizowanie plebiscytów stanowiło jedynie fragment ogólnych uprawnień głównych mocarstw. Istota uprawnień mocarstw polegała bowiem na tym, iż stawały się one arbitrem w przedmiocie statusu Powiśla, Warmii i Mazur. Ich władzę zatem należy objaśniać nie tyle plebiscytem, co uprawnieniami quasi-sądowymi. Objęcie jej zaś można objaśniać poprzez odwołanie się do zasady proceduralnej, w myśl której przedmiot sporu ma być wydany arbitrowi na czas postępowania, ten zaś przekaze go tej stronie, której tytuł prawny zostanie uznany.

Pod względem pozostałych elementów zastosowana konstrukcja znacznie różniła się od zasad przyjętych dla arbitrażu. Strony sporu nie miały bowiem możliwości wpływania na wybór arbitrów ani też na zasady, jakimi mieli się oni kierować przy rozstrzyganiu losów politycznych terytoriów. Szczególnie ważny jest ten ostatni wzgląd. W postępowaniu rozjemczym lub sądowym zawsze bowiem będą brane pod uwagę normy prawa międzynarodowego dotyczące stosunków stanowiących przedmiot sporu, co w konkretnym wypadku mogło oznaczać konieczność liczenia się z tytułami historycznymi i sukcesyjnymi Polski do terytoriów plebiscytowych. Tymczasem ważną podstawą dla zasądzenia tych ziem miał być plebiscyt, który główne mocarstwa miały przeprowadzić posługując się komisjami międzynarodowymi jako organami badawczymi. Rozstrzygnięcie miało się opierać zatem nie tyle na normach prawa międzynarodowego, lecz na dowodach zgromadzonych przez mocarstwa. Tym samym także w zakresie dowodów zasady przyjęte w traktacie wersalskim znacznie odbiegały od tych, jakie przyjmuje się w postępowaniu arbitrażowym lub sądowym. Dowody dostarczają bowiem strony, podczas gdy w wypadku terytoriów plebiscytowych główne mocarstwa mogły opierać się na różnych tytułach i argumentach. Nawet bowiem wynik głosowania miał stanowić tylko jeden z argumentów uwzględnianych przy określaniu biegu granicy. Wobec powyższego Polska w każdym wypadku, bądź na zasadzie odwołania się do konstrukcji pozwalającej nie wykonać umowy międzynarodowej w warunkach jej pogwałcenia przez inną zainteresowaną stronę, bądź w oparciu o zasadę, że zasądzenie terytorium na warunkach *ex aequo*

et bono, a nie norm prawa międzynarodowego, wymaga jej wyraźnej zgody, mogła odmówić przyjęcia rozstrzygnięć terytorialnych.

W okresie od 12 lutego 1919 r. do 5 lutego 1920 r. Polska wykonywała wszystkie obowiązki, jakie spoczywały na niej z tytułu uczestnictwa w rokowaniach paryskich, następnie z tytułu podpisania, ratyfikacji *pro foro interno* i wejścia w życie traktatu wersalskiego 20 stycznia 1920 r. Dowodów w tej mierze dostarcza ustawodawstwo. Nie zrzekając się bowiem swych roszczeń w stosunku do terytoriów plebiscytowych, nie przesądzała jednak ich losu w swym ustawodawstwie. Stąd też w ustawie z 1 sierpnia 1919 r. ustalono, że na ziemiach zaboru pruskiego, na których wyborów jeszcze nie przeprowadzono, w miarę ich przyłączenia do Rzeczypospolitej będą przeprowadzone wybory posłów do Sejmu, przy czym okręgi będą powoływane dekretem Rady Ministrów³³.

Zastanowić się z kolei należy, jak przedstawiała się sytuacja terytoriów plebiscytowych z punktu widzenia prawa niemieckiego. Jakby w nawiązaniu do postanowień traktatu wersalskiego już po jego podpisaniu w konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. w wiele mówiący sposób rozstrzygnięto zagadnienia terytorialne³⁴. W art. 2 stwierdzając, iż terytorium Rzeszy Niemieckiej składa się z terytoriów krajów niemieckich, myśl tę uzupełniono stypulacją, według której „inne terytoria mogą być w drodze ustawy przyłączone do Rzeszy, o ile ludność ich zażąda tego na mocy prawa samookreślenia”. Interpretując to sformułowanie dochodzić należy do wniosku, iż zwrot o prawie do samookreślenia stanowił przejście do prawa konstytucyjnego zasady sformułowanej w pracach przygotowawczych nad traktatem wersalskim. Efektem zastosowania tej zasady miały być plebiscyty w kilku okręgach granicznych między Niemcami a innymi państwami, wśród nich również Polską. W tym stanie rzeczy przede wszystkim, chociaż nie wyłącznie, stypulacja art. 2 mogła dotyczyć obszarów, na których zarządzono plebiscyty³⁵. Prowadząc zatem rozpoczętą myśl dojść można do wniosku, iż także w świetle konstytucji Rzeszy Niemieckiej obszary plebiscytowe na Powiślu, Warmii i Mazurach nie stanowiły obszarów niemieckich³⁶. W związku z powyższym próbowano dowodzić w kręgu prawników królewieckich, iż w przepisie konstytucyjnym miano na myśli jedynie referendum, a nie plebiscyt. Jednakże nie można zgodzić się z taką interpretacją. W konstytucji mowa jest o zasadach samookreślenia, które mogą znajdować wyraz bądź w referendum, bądź w plebiscycie.

Inne stanowisko zajmowały natomiast Prusy. Świadczyć o tym mogły ustawy, dekrety, rozporządzenia. W rozporządzeniu dotyczącym zmian

³³ Dz. PPP 1919, nr 65, poz. 393.

³⁴ RGBl, 1919, nr 152.

³⁵ W każdym razie stypulacja nie mogła dotyczyć Austrii, gdyż na żądanie głównych mocarstw z 22 IX 1919 r. uchylono przepis art. 61 ust. 2 dotyczący przyłączenia się Austrii do Rzeszy Niemieckiej.

³⁶ Uważając bowiem, iż traktat wersalski zawierał warunkowe uznanie praw Niemiec do tych terytoriów, a plebiscyt mógłby przynieść wynik niepomyślny dla Niemiec i w konsekwencji obszary te byłyby przyznane Polsce z punktu widzenia konstytucji, także ta zmiana wymagałaby zawarcia umowy międzynarodowej. Tymczasem o zmianach miały decydować główne mocarstwa, nie przewidywano zawarcia umowy międzynarodowej między Niemcami a mocarstwami w przedmiocie tych zmian, ani między Niemcami a Polską.

okręgów sądowych w związku z wykonaniem traktatu pokoju z 4 września 1919 r. przewidywano ustanowienie właściwości sądu w Kwidzynie w sprawach poddanych dotychczas kompetencji sądu w Pile i Międzyrzeczu. By wykluczyć wszelkie wątpliwości wskazywano nadto, że zarządzenia te znajdują również zastosowanie wobec tych terytoriów, na których będzie przeprowadzony plebiscyt³⁷. W dekreście rządowym z 19 grudnia 1919 r. w przedmiocie określenia właściwości dyirekcji wschodnich kolei żelaznych podlegających uprzednio dyirekcjom okręgów kolei żelaznych w Poznaniu, Bydgoszczy i Gdańsku poddano odcinki kolei żelaznych na terytoriach plebiscytowych dyirekcji kolei żelaznych w Królewcu³⁸. W rozporządzeniu do dekretu wydanym przez ministra pracy z 24 stycznia 1920 r. przydzielającym odcinki kolei żelaznych z dyirekcji gdańskiej do dyirekcji królewieckiej, w ich wykazie bez żadnych zastrzeżeń przedstawiano, iż granice krajů biegną na południe od Gardei i Hławy³⁹.

W konkluzji stwierdzić zatem należy, że w okresie od 12 lutego 1919 r. do 4 lutego 1920 r. terytoria Powiśla, Warmii i Mazur znajdując się w faktycznym władaniu niemieckim, stały się przedmiotem sporu między Niemcami a Polską, który rozstrzygnąć miały wielkie mocarstwa. Dążąc do tego, główne mocarstwa warunkowo uznały prawo Niemiec do terytoriów, zarazem wyposażając siebie w uprawnienia quasi-sądowe i powiązane z nimi uprawnienia badawcze, nadto zaś uzyskując dla przeprowadzenia plebiscytu władzę i wiele uprawnień wynikających z okupacji pokojowej⁴⁰. Z punktu widzenia prawa Rzeszy Niemieckiej, terytoria te nie stanowiły terytorium państwowego. Prusy natomiast w dalszym ciągu traktowały je jako część swego terytorium, co znajdowało wyraz w aktach prawnych konsolidujących państwowość, która doznała osłabienia wskutek powstania państwa polskiego i rozciągnięcia jego władztwa na b. zabór pruski. Polska, zgodnie z zasadą dobrej wiary, nie przesądzała losu tych ziem, powstrzymała się w tym czasie od regulowania ich statusu w swym ustawodawstwie wewnętrznym.

³⁷ Preussische Gesetzsammlung (PGsl) 1919, nr 38, poz. 11796. Paragraf 4 stanowił: *Die Vorschriften der §§ 1 bis 3 über die bei Preussen verbleibenden Gebiete finden auch auf solche Landesteile Anwendung in denen nach dem Friedensvertrag eine Volksabstimmung stattzufinden hat*. Rozporządzenie pruskie uchyliło komisje międzysojusznicze, które ustanowiły kompetencje sądów lokalnych w charakterze wyższych instancji sądowych zarazem kontrolując skład sędziów. Nie uchylono jednak prawa niemieckiego, na którym miało się opierać wyrokowanie (Z. Lietz, op. cit., s. 204—206).

³⁸ PGsl, 1920, nr 6, poz. 11848. Właściwy fragment brzmiał: *ferner die Strecken Marienburg-Güldenboden sowie die Strecken des Abstimmungsgebietes um Marienburg, Marienwerder und Deutsch Eylau der Eisenbahndirektion Königsberg zugeteilt werden*.

³⁹ PGsl 1920, nr 6, poz. 11847.

⁴⁰ Kwalifikację taką po raz pierwszy przyjęto w pracy J. Gilas, J. Symonides, *Plebiscyt na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach jako zagadnienie prawa międzynarodowego*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie 1966, nr 4, ss. 531—533. Istota okupacji pokojowej: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, ss. 560—561. Kilkakrotnie w umowie Le Rond — von Simson z 9 I 1920 r. stwierdzono, że mocarstwa uzyskują w stosunku do obszarów plebiscytowych uprawnienia okupacyjne: S. Wambaugh, *Plebiscites since the World War. With a Collection of Official Documents*, Washington 1933, t. 2, ss. 50—57, część F, punkt 1, część H, punkt 1, 2, część I, punkt 4. Omówienie umowy w powyższym kontekście: R. Klatt, *Ostpreussen unter dem Reichskommissariat 1919/1920*, Heidelberg 1958, ss. 235—236.

3. OKRES OD 5 LUTEGO DO 16 SIERPNI 1920 R.

Z punktu widzenia norm traktatu wersalskiego w tym okresie Powiśle, Warmia i Mazury znajdowały się pod okupacją pokojową głównych mocarstw. Status taki uznawało częściowo prawo niemieckie, znajdując się jednak w sprzeczności z normą konstytucyjną z art. 2. Jak wskazuje bowiem rozporządzenie w przedmiocie komunikacji z górnośląskim, wschodnio- i zachodniopruskimi terytoriami plebiscytowymi z 9 lutego 1920 r. traktat wersalski ustanowił granicę między tymi obszarami a pozostałymi terytoriami Rzeszy Niemieckiej. W konsekwencji zakazano ich przekraczania bez uzyskania specjalnych pozwoleń⁴¹. Wieloznaczne określenie „pozostałe” należało raczej interpretować jako stwierdzenie, iż także ziemie plebiscytowe są ziemią niemieckimi. Jednoznaczna natomiast była ustawa z 27 kwietnia 1920 r. w przedmiocie wyborów. Projektowano w niej, iż okręg nr 1 obejmując m. in. rejencję olsztyńską i rejencję kwidzyńską, przy czym ze względu na przewidziane przez traktat wersalski plebiscyty, minister spraw wewnętrznych mógł zmienić podział okręgów wyborczych. Odroczenie wyborów mogło nastąpić na mocy decyzji *Reichstagu*⁴². Ustawa zatem, jak wskazują jej stypulacje, stanowiła już niedopuszczalną ingerencję ustawodawstwa niemieckiego w kwestie plebiscytowe.

W wykonywaniu okupacji komisje międzynarodowe korzystały z międzynarodowych sił zbrojnych. W traktacie nie przewidywano w ogóle, by siły zbrojne były konieczne dla przeprowadzenia plebiscytu na Warmii i Mazurach, fakultatywnie natomiast projektowano je dla okręgu kwidzyńskiego. Ostatecznie jednak mimo sprzeciwów Lloyd George'a, Rada Najwyższa podjęła 13 października 1919 r. uchwałę, iż komisje w obu okręgach winny dysponować międzynarodowymi siłami zbrojnymi⁴³. Opracowane pięć dni później przez szefów delegacji głównych mocarstw zasady funkcjonowania tych sił przewidywały, że kontyngent mocarstwa dla jednego obszaru plebiscytowego nie będzie mniejszy od batalionu, a ogólna wysokość efektywów nie będzie większa na danym obszarze od dwu batalionów. Dowódcą sił zbrojnych na terytorium plebiscytowym miał być wyższy oficer tego państwa, które wyznaczy przewodniczącego komisji międzynarodowej danego terytorium. Na podstawie tej samej uchwały przewidywano, że na terytorium plebiscytowe Powiśla skierowane zostaną dwa bataliony, w tym jeden brytyjski i jeden włoski. Dowództwo mieli sprawować Włosi. Na terytorium Warmii i Mazur miano wysłać łącznie cztery bataliony, w tym trzy brytyjskie i 1 amerykański. Dowództwo mieli sprawować Anglicy⁴⁴.

Ostatecznie komisja w Olsztynie dysponowała początkowo jednym batalionem brytyjskim, dopiero uformowanym i przyjmującym uzupełnienia przez cały czas pobytu. Kontyngent brytyjski uzupełniała jedna kompania Włochów. Komisja Międzysojusznicza w Kwidzynie dyspo-

⁴¹ RGbl, 1920, nr 31, poz. 7299.

⁴² RGbl, 1920, nr 87, poz. 7460.

⁴³ *Documents on British Foreign Policy 1919—1939*. First Series, 1919, pod red. E. L. Woodward, R. Butler, London 1947, t. 1, s. 934.

⁴⁴ *Ibidem*.

nowała natomiast jednym batalionem włoskim, uzupełnionym jednym plutonem francuskim.

Komisje miały sprawować władzę ustawodawczą i ogólnoadministracyjną⁴⁵. W funkcji zewnętrznej administracji utrzymywały kontakt z rządem Rzeszy przez osobę komisarza Freiherra v. Gayla, z rządem polskim przez konsulów w Kwidzynie i Cłszynie. Mimo jednak wycofania niemieckich sił zbrojnych, które opuściły terytoria plebiscytowe na początku lutego, komisje w istocie nie wykonywały efektywnej władzy. Niemieckie organizacje militarne i paramilitarne sprawowały kontrolę nad granicami obszarów i wewnątrz obszarów, wykorzystując ją w interesie strony niemieckiej. Pozostające elementy nienaruszonej struktury państwa niemieckiego — sądy, policja posiadająca charakter niemiecki także po reorganizacji przez komisje międzysojusznicze, banki, gazety wraz z organizacjami niemieckimi w rodzaju *Ostdeutscher Heimatdienst*, *Arbeitsgemeinschaft*, *Ermländer- und Masurenbund* lub *Heimatdienst Westpreussen* sprawowały kontrolę polityczną. Terrorom w stosunku do ludności i współdziałaniem z przedstawicielami brytyjskimi i włoskimi w komisjach międzynarodowych siły niemieckie zapewniły sobie zwycięstwo. Zrównoważyć tego nie mogły organizacje polskie oraz wsparcie udzielane im przez rząd i społeczeństwo kraju⁴⁶.

W tym stanie rzeczy należy dojść do wniosku, że nie zostały spełnione warunki przewidywane w traktacie, umowie *Le Rond-von Simson* oraz regulaminach. Nie stworzono bowiem warunków dla swobodnego wypowiedzenia się ludności. Najbardziej jaskrawymi tego przykładami były napaści paramilitarnych organizacji na wiece, zebrania i działacze polskich. Największym gwałtem była masakra w Kwidzynie w dniu 16 maja 1920 r.⁴⁷. Wobec powyższego uzasadnione było w pełni ogłoszenie bojkotu plebiscytu, później zaś gdy się odbył, Polska mogła nie czuć się związana jego wynikiem w dalszych rokowaniach nad ustaleniem biegu granicy. Kroki dyplomatyczne, jakie Polska podjęła, nosiły jednak charakter środków częściowych⁴⁸.

⁴⁵ S. Wambaugh, *La pratique des plébiscites internationaux, Recueil des Cours de la Académie de Droit International 1927 (III)*, t. 18, ss. 211, 220. Autorka wskazuje, że w obu okręgach komisje nie wykonywały szeregu funkcji administracyjnych. Zachowano dawną władzę lokalną, administrację kolejową, pocztową, aprowizacyjną, teoretycznie rozciągając na nie kontrole. W okręgu kwidzyńskim komisje wyborcze oparto na urzędnikach niemieckich, zwłaszcza sędziach, delegat komisji uzyskiwał w komisjach wyborczych uprawnienia do kontroli i mógł być arbitrem w kwestiach spornych.

⁴⁶ Przygotowanie i przebieg plebiscytu omawiają liczne już prace, wśród nich: B. Leśnodorski, *Plebiscyt na Warmii, Mazurach i Powiślu*, Historia Polski, t. 4, cz. 1, rozdz. IX, Warszawa 1969; F. Leyk, *Pamięć utrwala i notuje. Wspomnienia*, Warszawa 1969, ss. 81—152; Z. Lietz, op. cit., ss. 33—196; P. Sowa, op. cit., ss. 43—69; P. Stawęcki, *Stanowisko polskich władz wojskowych wobec plebiscytu na Warmii i Mazurach*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie, 1968, nr 3, ss. 451—456; L. Teter, *Materiały źródłowe Centralnego Archiwum Wojskowego do plebiscytów na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie 1969, nr 2; M. Worgitzki, *Geschichte der Abstimmung in Ostpreussen. Der Kampf um Ermland und Masuren*, Leipzig 1921.

⁴⁷ Rejestr najważniejszych faktów w dziedzinie naruszenia wolności zgromadzeń przez Niemców omówił Z. Lietz, op. cit., ss. 216—220.

⁴⁸ Z. Lietz, op. cit., ss. 81—82; P. Sowa, op. cit., ss. 47, 67—68. Sporo informacji na temat przełożenia plebiscytu na okres późniejszy i jego bojkotu przez Mazurski Związek Ludowy: F. Leyk, *Mazurski Związek Ludowy. Drugi etap pol-*

Po przeprowadzonych plebiscytach komisje międzysojusznicze złożyły sprawozdania Konferencji Ambasadorów, przedstawiając z jednej strony wyniki głosowania, z drugiej zaś wstępne zalecenia co do przebiegu linii granicznej. Konferencja Ambasadorów wydała decyzje zgodnie z zaleceniami: 12 sierpnia 1920 r. dla okręgu kwidzyńskiego, a 15 sierpnia 1920 r. dla olsztyńskiego. Noty Konferencji Ambasadorów zawierały jednoznaczne sformułowania, iż ustalenie granicy zgodnie z art. 95 i 97 traktatu wersalskiego „oznacza uznanie suwerenności Polski nad terytoriami, wyżej oznaczonymi, które przestają należeć do Niemiec”. Znaczenie tego sformułowania sprowadza się do tego, iż uznano suwerenność Polski do tych terytoriów, które główne mocarstwa przyznały Polsce w okręgu kwidzyńskim i okręgu olsztyńskim. Można zarazem stąd wnosić, że Polska posiadała suwerenność nad całością okręgów plebiscytowych, lecz nie wykonywała jedynie efektywnej władzy nad nimi i wobec niekorzystnego wyniku plebiscytów jej suwerenność nie mogła być uznana przez główne mocarstwa. Wynikałoby zarazem, iż Niemcy uzyskały suwerenność nad przynajmniej im ziemiami dopiero odpowiednio od 12 i 15 sierpnia 1920 r., a właściwie zgodnie z konstrukcją cesji dopiero z datą wejścia w posiadanie, tj. 16 sierpnia 1920 r.⁴⁹

W świetle zatem not Konferencji Ambasadorów, najwyższego organu dla wykonania stipulacji traktatu wersalskiego w przedmiocie losów Powiśla, Warmii i Mazur, zwrócić należy uwagę, jak dalece niekorzystne były postanowienia traktatu, skoro Polska tych ziem, do których posiadała tytuł prawny, nie uzyskała z chwilą wejścia w życie traktatu, choć była zobowiązana do przeprowadzenia plebiscytu pod kontrolą międzynarodową, lecz utrzymano niemiecką władzę *de facto* na tych ziemiach, by ją zastąpić *de nomine* władzą komisji międzysojuszniczych. Na podkreślenie zasługuje, iż rozwiązanie to odbiegało od tych, jakie stosowano na terytoriach poddanych plebiscytowi wzdłuż zachodnich granic Niemiec. W wypadku okręgów Eupen i Malmédy Belgia uzyskiwała suwerenność, będąc zobowiązana do przeprowadzenia plebiscytu. W wypadku Szlezewiku na podstawie art. 110 Niemcy rzekły się również przed plebiscytem „ostatecznie na korzyść Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszelkiego prawa zwierzchnictwa”. Podobnie postąpiono w wypadku zagłębia Saary, gdzie na podstawie art. 49 Niemcy rzekły

skiego ruchu ludowego na Mazurach, Wspomnienia weteranów ruchu ludowego, Warszawa 1968, ss. 77—81, 88, również F. L e y k, *Pamięć notuje i utrwała*, ss. 113—118, 129—130.

⁴⁹ Teksty not: P. R o t h, *Die Entstehung des polnischen Staates. Eine völkerrechtlich-politische Untersuchung*, Berlin 1926, ss. 154—155, załączniki 13 i 14. Kwestionując zdanie Konferencji Ambasadorów Roth zauważył: *Von der Souveränität des Deutschen Reichs in den bei Deutschen verbliebenen Gebieten ist nicht die Rede, da ja diese Souveränität niemals zu bestehen aufgehört hatte. Die polnische Gebietshoheit datiert also in den kleinen an Polen gefallenen Grenzstreifen vom 15. bzw. 12. August 1920 ab* (Ibidem, s. 85). Inaczej C. B e r e z o w s k i, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 310: „Decyzje, ustalając granicę, zastrzegły, że zawierają uznanie suwerenności polskiej na obszarach, które przestają należeć do Niemiec. W ten sposób podkreślono, że ustalenie granicy przez mocarstwa główne posiadało przede wszystkim charakter uznania granicy nawet wówczas, gdy objęcie władzy przez Polskę zależało od aktu mocarstw sprzymierzonych”. Por. także S. Z a j c h o w s k a, *Sprawa demarkacji granicy wersalskiej (Studium geograficzno-historyczne)*, Problem polsko-niemiecki, Poznań 1963, ss. 310—312.

się „rządów na terytorium powyżej wyszczególnionym na rzecz Ligi Narodów, działającej w tym wypadku w charakterze powierniczym”⁵⁰.

Władza komisji międzysojuszniczych ustala 12 i 15 sierpnia 1920 r. Wprawdzie już 11 sierpnia 1920 r. opuściły terytoria plebiscytowe pierwsze oddziały sojusznicze, lecz same komisje opuściły terytoria 16 i 18 sierpnia 1920 r. Ostatnim aktem ich działalności miało być przekazanie właściwych terytoriów Niemcom lub Polsce.

Ostatecznie Polska uzyskała w powiecie ostródzkim trzy pograniczne wsie: Groszki, Lubszynek i Małe Napromki, przy czym ze względu na ofensywę Armii Radzieckiej i wynikające stąd trudności komunikacyjne 16 sierpnia nie zgłosił się przedstawiciel Polski i w konsekwencji przejęcie ich z rąk niemieckich nastąpiło dopiero 31 października 1920 r. Przeciągnięta się natomiast kwestia delimitacji granicy w okręgu kwidzyńskim. Konferencja Ambasadorów wprawdzie ustaliła linię graniczną między Polską a Niemcami, przyznając Polsce wsie Nowe Lignowy, Kramiary, Burszynek, Janowo i Małe Pole, uważała jednak za celowe zaznaczyć w swej nocie, iż na wypadek, gdyby zgodnie z prawami przyznanymi Polsce w art. 97 traktatu wersalskiego w przedmiocie utrzymania żeglowności Wisły konieczne było dokonanie zmian biegu granic, nastąpi to w wyniku badań wykonanych na miejscu przez inżynierów desygnowanych przez główne mocarstwa. Komisja delimitacyjna dopiero na drugim posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 1921 r. uzgodniła, iż granica będzie przebiegać w odległości 20 metrów od Wisły. Zakładano także, iż Polska uzyska port w Korzeniewie, dworzec w Gardei i przyczółek mostowy na Wiśle pod Opaleniem. Powyższe propozycje Konferencja Ambasadorów zatwierdziła 19 grudnia 1922 r. Równocześnie opublikowano prowizoryczny regulamin normujący dostęp do Wisły ludności Prus Wschodnich.

Wobec uzyskania tytułu prawnego do większości ziem Powiśla, Warmii i Mazur na przełomie 1920 r. i 1921 r. wydano akty prawne konsolidujące ostatecznie terytoria plebiscytowe z resztą Prus. Szczególne znaczenie w tej mierze spełniała ustawa z 3 grudnia 1920 r. dotycząca przeprowadzenia wyborów do sejmiku pruskiego, uzupełniona następnie przez ustawę z 23 lipca 1921 r.⁵¹ Wybory przeprowadzono 20 lutego 1921 r. Niemczyzna została umocniona, lecz fakt, iż mimo przegranego plebiscytu i uchodźstwa ludności polskiej z tych ziem, na kandydatów polskich padło 12 tysięcy głosów świadczył, że rozstrzygnięcia głównych mocarstw nie usunęły problemu ich polskości.

ZAKOŃCZENIE

Dwa zasadnicze wnioski zasługują na podkreślenie spośród tych, którymi kończyło się omówienie statusu Powiśla, Warmii i Mazur lat 1918—1920.

Po pierwsze, wobec odrodzenia się państwa polskiego ziemie te *de iure* znajdowały się pod jego suwerennością od 11 listopada 1918 r. do 16 sierpnia 1920 r. Takie stanowisko prawne tych ziem uzasadnia zarówno analiza prawa krajowego polskiego i krajowego niemieckiego, z wyłączeniem nie-

⁵⁰ J. Gilas, J. Symonides, op. cit., ss. 532—533.

⁵¹ Odpowiednio: PGsI, 1921, nr 1, poz. 12012; 1921, nr 45, poz. 12166.

których aktów prawnych państwa pruskiego. Te ostatnie nie mogą jednak podważyć osiągniętego uogólnienia wobec zarezerwowania przez konstytucję Rzeszy Niemieckiej do kompetencji jej organów zagadnień wykonywania traktatu wersalskiego. Pewne wątpliwości, jakie mogły się nasunąć na podstawie norm traktatu wersalskiego, w ostateczności usunęły noty Konferencji Ambasadorów z 12 i 15 sierpnia 1920 r. zasądzające terytorium Niemcom i Polsce. Rozciągnięcia efektywnego władztwa na obszary Powiśla, Warmii i Mazur Polska została pozbawiona przez główne mocarstwa, które zastosowały dyskryminującą Polskę konstrukcję zarówno w zakresie warunków załatwienia sporu, jak też faktycznych warunków przeprowadzenia plebiscytu. Czynnikiem decydującym o tytule niemieckim do terytoriów stała się odmowa uznania suwerenności polskiej w stosunku do prawie całych okręgów plebiscytowych.

Po drugie, konsekwencje plebiscytu w okręgu kwidzyńskim dawały o sobie znać przez długi czas. Oparcie bowiem biegu granicy na wynikach plebiscytu, przy nikłym uwzględnieniu czynnika komunikacyjnego i gospodarczego, powodowało w przyszłości konieczność zawarcia wielu umów międzynarodowych. Ze względu na przyznanie Polsce jedynie 13 km wału nadwiślańskiego; podczas gdy pozostała część długości 32 km przypadła Niemcom, 27 stycznia 1923 r. zawarto układ w sprawie administracji wału kwidzyńskiego⁵². Przepisy wykonawcze do układu zawarto w rozporządzeniu ministrów zainteresowanych resortów z 21 maja 1929 r.⁵³. Szereg umów regulowało status miejscowości Korzeniewo. Prowizoryczną umowę zawarto w Kwidzynie 2 stycznia 1923 r. Ostatecznie Polska uzyskała trzy budynki w Korzeniewie oraz dostęp do nich na podstawie umowy z 23 czerwca 1923 r.⁵⁴. Polska nie uzyskała jednak suwerenności w stosunku do odcinków, dlatego też zawarto 16 czerwca 1926 r. dalszą umowę o odprawie celnej i kolejowej w Korzeniewie⁵⁵. Zagadnienia dostępu do Wisły dla ludności Prus Wschodnich uporządkowano w regulaminie, który wszedł w życie 1 lutego 1925 r.⁵⁶. Ostateczny regulamin uzupełnił następnie protokół z 27 czerwca 1925 r. dotyczący niektórych spraw dostępu ludności do Wisły⁵⁷. Wreszcie aż pięć umów regulowało problemy związane z wykonywaniem komunikacji kolejowej, zwłaszcza dotyczące statusu dworca kolejowego w Gardei⁵⁸.

Zestawiając zatem powyższe dwa wnioski stwierdzić można, iż z chwilą, gdy Niemcy napadając na Polskę pogwałcili umowy obowiązujące między nimi a Polską, w tym także w przedmiocie granic, Polska miała pełne prawo po przegranej Niemiec w II wojnie światowej, domagać się przyłączenia Prus Wschodnich. Wobec Powiśla, Warmii i Mazur mogła się bowiem powołać na swe tytuły historyczne, w tym także wypływające ze statusu tych ziem w latach 1918—1920, uzupełnione przez argumenty, których dostarczyły stosunki gospodarcze, komunikacyjne i strategiczne.

⁵² Dz. URP, 1924, nr 64, poz. 627.

⁵³ Dz. URP, 1929, nr 45, poz. 376.

⁵⁴ Dz. URP, 1927, nr 69, poz. 609.

⁵⁵ Dz. URP, 1927, nr 66, poz. 584.

⁵⁶ Dz. URP, 1925, nr 36, poz. 244.

⁵⁷ J. M a k o w s k i, *Zobowiązania międzynarodowe Polski 1919—1929*, Warszawa 1929, s. 159.

⁵⁸ Układ o dworcu kolejowym w Gardei z 9 VI 1921 r., przedłużony na mocy wymiany not do 1 lipca 1927 r. (J. M a k o w s k i, op. cit., ss. 169—170).

THE INTERNATIONAL LEGAL STATUS OF THE VISTULA-BANKS REGION,
WARMIA AND MASURIA IN THE YEARS 1918—1920

SUMMARY

The newly reconstructed State of Poland had a legal title to incorporate the Vistula-Banks region, Warmia and Masuria in the state. Most of those territories were destroyed and lost after the partition of Poland in 1772, i.e. the Vistula-Banks region with towns Elbląg, Sztum and Malbork, Warmia with towns Olsztyn and Lidzbark. Of course, the partitions of Poland were illegal from the international point of view in those days.

Ducal Prussia including a part of the Vistula-Banks region with Kwidzyn, and Masuria though had been under the rule of Hohenzollern family at the beginning of the 18th century, ought to return to Poland according to the Welawa—Bydgoszcz agreement regarding succession of 1657, that agreement was confirmed in the Oliwa peace-treaty in 1660, as well as for economic and strategic reasons because shorter borders and longer sea-coast were advisable.

Including these provinces under the Polish rule was quite consistent with the principle of self-determination of nations, because the people living there were chiefly of Polish origin according to objective, ethnical facts.

Assuming the facts mentioned above, the newly reconstructed Polish State laid stress on its sovereign rights connected with these territories in the constitutional and administrative acts since the 11th of November, 1918 till the 12th of February, 1919 and it was getting ready to take them in real possession. German authorities were considered to be authorities in occupation.

The decree on voting regulations to the Legislative Diet of the 28th of November, 1918 and executive decree of voting regulations of the 7th of February, 1919 quite distinctly expressed that idea.

Poznań centre of reconstructing Poland, The Supreme People's Council was of the same opinion. That Council took great care of the Polish population in those territories and wanted to join them to Poland.

The main allied world-powers could have important part in making possible the Polish rule over the Vistula-Banks region, Warmia and Masuria because they decided the problems of post-war time. Those states, however, helped Germany to keep these territories under occupation. The first step of that help was the cease-fire convention of the 11th of November, 1918 which didn't make Germany withdraw its army from the Vistula-Banks region, Warmia and Masuria though made it withdraw from French territories occupied by the Germans before. German occupation of these territories lasted till the 5th of February, 1920. In spite of the opposition of the Committee for Polish Affairs which in its account for the Council of Ten proposed to grant the Vistula-Banks region to Poland, the Treaty of Versailles decided to make a plebiscite in the territories of the Vistula-Banks, Warmia and Masuria. The plebiscite was to be held under the international supervision, and the interallied committees became organs of local authorities in the period of preparation for the plebiscite. It was a kind of peaceful occupation. Some military squads sent by main world-powers to the plebiscitary territories were to safeguard the law.

After the signature of the Treaty of Versailles and especially after its ratification, Poland as well as Germany were obliged not to settle the question of legal status of those territories, and to stop any interference in the affairs connected with the preparations for the plebiscite. Special obligations by the terms of that treaty were put on Germany which ought to carry out stipulations concerning the withdrawal of its army and to stop any relations between local authorities and the Prussian ones or the highest German ones.

In the period since the 12th of February, 1919 till the 5th of February, 1920 Poland was carrying out into effect all the obligations which it was due on account of the participation in negotiations, signature and ratification, and at last becoming forceable of the Treaty of Versailles. Legislation gave ample evidence of that. Claiming a right to the plebiscitary territories, Poland did not settle that question in its legislation. Germany assumed quite different attitude towards that problem. Considering the second clause of the constitution of the German Reich of the 11th of August, 1919, we can see that territories, where plebiscites were to be held, were not treated as German ones until they would be delivered to Germany as a result of the plebiscite and of the international agreements fixing the competence of main world-

-powers. That rule was not observed by Germany yet. The Prussian authorities in their laws, decrees and orders treated the plebiscitary territories as Prussian ones, and creating new administration of the railways, the post and justice founded stronger German civil service which might be left there during the interallied peaceful occupation.

Considering a small number of military forces which were at the command of the interallied committees in the plebiscitary territories, as well as good organization of German population and permanent breaking international general principles, what could be seen because Polish people and particularly those who declared for joining with Poland were persecuted and harassed and even massacred, there were very favourable circumstances for successful result of the plebiscite for Germany. The control of the interallied committee was obviously very ineffective. Having considered that permanent breaking legal norms concerning the plebiscite, Poland could feel dispensed from its international obligations.

In the end, Poland gained only three villages in Ostróda district, five villages and some objects of communication in Kwidzyn district on the grounds of decision of the Ambassadors' Conference, the highest authority for realizing the stipulations of the Treaty of Versailles in the case of the Vistula-Banks region, Warmia and Masuria of the 12th and 15th of August, 1920 and the 27th of August, 1920. Those decisions based only on the results of the plebiscite did not take economic and communication problems into consideration at all, though the clause 97 of the Treaty of Versailles concerned those problems. Later, it caused the necessity of entering into 12 international covenants which regulated the problems of railway communication, navigation and administration of Vistula and customs. The Ambassadors' Conference stated that its decision had effect of the recognition of sovereignty of Poland over places mentioned above. That decision is the evidence that in the opinion of the Conference, Poland was a sovereign of the all plebiscitary territories till their final division.

That is why, Poland was fully right demanding East Prussia to return back after the defeat of Germany in 1945, because the Germans violated all international covenants concerning the borders between Germany and Poland too, attacking it. Except historical titles towards the Vistula-Banks region, Warmia and Masuria, Poland could adduce the evidence of the legal status in the years 1918—1920 and economic, communication and strategic situation.