

UKŁAD MONACHIJSKI A PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Od lat 25 jest układ monachijski przykładem polityki ustępstw wobec agresora i na tej podstawie określenie „polityka monachijska”, „monachijczyk” posiadają w piśmiennictwie polskim sens jednoznacznie pejoratywny. Wydaje się, że akt monachijski z dn. 29 IX 1938 r., który wzbudził ogromne zainteresowanie historyków¹, zasługuje również na próbę analizy i oceny prawnej. Potrzeba taka wydaje się szczególnie celowa, jeśli zważymy, że:

1) zdaniem członków rządu i działaczy politycznych NRF układ monachijski zachował moc obowiązującą²;

2) tezę taką szeroko i systematycznie kolportuje Ziomkostwo Niemców Sudeckich (ok. 350 tys. członków) należące do najbardziej hałaśliwych i agresywnych ugrupowań rewizjonistycznych³;

3) W dn. 29 IV 1959 r. rzecznik prasowy bońskiego MSZ oświadczył, że

¹ Najnowsza historia stosunków międzynarodowych zna niewiele konferencji bądź umów międzynarodowych, które posiadałyby tak bogatą literaturę, jak to ma miejsce w wypadku konferencji monachijskiej. Przypomnimy jedynie najważniejsze opracowania polskie: H. Batowski, *Kryzys czechosłowacki 1938—1939 w oświetleniu dwu historyków angielskich* (dot. książki: J. W. Wheeler-Bennett, *Munich — Prologue to Tragedy*, London 1948 i L. B. Namier, *Diplomatic Prelude 1938—1939*. London 1948, („Przegląd Zachodni”, 1950, nr 3/4 s. 298—305) oraz tego samego autora: *Koniec Małej Ententy. Przyczynek do dziejów tzw. „Monachium”*. Poznań 1951, a także *Kryzys dyplomatyczny w Europie 1938*. Warszawa 1962; S. Boratyński, *Obrona suwerenności małych państw w praktyce stosunków międzynarodowych (1931—1945)*. Warszawa 1959; J. Chudek, *Wrześniowy kryzys czechosłowacki 1938 w raportach ambasady RP w Londynie*. Warszawa 1958 (wyd. powielane PISM); H. Dembiński, *Odmowa uznania faktów dokonanych*. Lublin 1939; K. Piwarski *Monachium 1938. Polityka rządów Anglii i Francji wobec faszystowskich Niemiec*. Warszawa 1952; B. Wiewióra. *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*. Poznań 1961, s. 196—208. — Reprezentatywny spis literatury obcojęzycznej na ten temat zawierają wymienione prace Batowskiego, Boratyńskiego i Piwarskiego.

² W maju 1959 r. przewodniczący związku wypędzonych Niemców (BDV), poseł CDU do Bundestagu Krüger, zażądał, aby przy podpisywaniu traktatu pokoju uwzględnić życzenie ludności niemieckiej z Sudetów, domagającej się przyłączenia tego obszaru do NRF. Zdaniem Krügera, układ monachijski jest nadal ważny i obowiązujący. „Die Welt” z dn. 19 V 1959 r. pisała: „Kaźde przymusowe przesiedlenie musi być rozpatrywane jako zbrodnia przeciwko ludzkości, a co za tym idzie nie może być sankcjonowane przez traktat pokojowy”.

³ Argumentację na temat podmiotowości prawnomiędzynarodowej Ziomkostwa Niemców Sudeckich zawiera artykuł pt. *Das Recht der Sudetendeutschen auf die eroberte Heimat* pióra prof. Rudolfa von Launa w „Sudetendeutsche Zeitung” z dn. 8 VI 1962 r.

rząd federalny stoi na stanowisku, iż jego obowiązkiem jest poprzeć żądania 3 mln Niemców sudeckich, domagających się uznania prawa do ojczyzny oraz prawa do samostanowienia⁴. Prawo do samostanowienia zakłada możliwość zmiany przynależności państwowej terytorium, dlatego oświadczenie rzecznika rządu NRF można rozumieć jako zamaskowaną formę roszczeń terytorialnych wobec Czechosłowacji;

4) przedstawiciele zachodniemieckiej nauki prawa międzynarodowego podjęli trud prawnego uzasadnienia roszczeń rewizjonistycznych⁵. W pracach tych spotykamy wszelkie argumenty, jeśli tylko wspierają one tezę zasadniczą, tzn. postulat zmiany obecnego statusu tzw. okręgu sudeckiego⁶ zamieszkałego dawniej przez ludność niemiecką. Przedstawimy na wstępie podstawowe elementy wywodów profesora prawa międzynarodowego, H. Raschhofera, ponieważ w zakresie analizowanego przedmiotu praca jego może być uważana za najbardziej reprezentatywną dla doktryny zachodniemieckiej.

Autor ten przeprowadza analogię pomiędzy konferencją wersalską a monachijską i ich aktami końcowymi w kwestii obszaru tzw. „okręgu sudeckiego”. Jego zdaniem, traktat z St. Germain miał charakter zbiorowego zasądzenia części byłej monarchii austro-węgierskiej, która pozostawała do dyspozycji zwycięskich mocarstw, na rzecz Czechosłowacji. Podobnie, uważa Raschhofer, rzecz się miała z tym obszarem jesienią 1938 r. Jedyna różnica, którą dostrzega, sprowadza się do tego, że oczywiście monachijskie uregulowanie było — w przeciwieństwie do decyzji wersalskiej — zgodne z narodowym samostanowieniem i zostało ono zawarte na podstawie porozumienia czechosłowacko-anglo-francuskiego z 21 IX 1938 r. Czym więc, zdaniem tego autora, był układ monachijski? Była to decyzja czterech wielkich mocarstw europejskich, które:

⁴ „Trybuna Ludu” z dn. 16 i 17 IV 1959 r.

⁵ Teoretyczne uzasadnienie roszczeń niemieckich w sprawie Sudetów znajdujemy w dziesiątkach opracowań historycznych a przede wszystkim politycznych. Z zagranicznych warto wspomnieć o artykule H. Krausa w zbiorze *Deutschlands Ostproblem. Eine Untersuchung der Beziehungen des deutschen Volkes*. München 1958; artykuły prawnomiędzynarodowe profesorów: H. Krausa i H. Raschhofera w pracy zbiorowej *Das östliche Deutschland. Ein Handbuch*. Würzburg 1959; a poza tym prace: R. Laun, *Das Recht auf die Heimat*. Hannover-Darmstadt 1951; H. Raschhofer, *Die Sudetenfrage. Ihre völkerrechtliche Entwicklung vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. München 1953; E. Schmied, *Das Staatsangehörigkeitsrecht der Tschechoslowakei*. Frankfurt a. M. 1956.

⁶ Na podstawie układu monachijskiego straty terytorialne Czechosłowacji na rzecz Niemców wynosiły 29 tys. km² (20% całego obszaru) i 3,6 mln ludności. Patrz H. Batowski, *Terytorium państwowe Czechosłowacji*. „Przegląd Zachodni”, 1950, nr 5—6, s. 452. Wspomniane straty terytorialne określane są w literaturze, a również w przedstawionych rozważaniach, wymiennie jako Sudety, obszar sudecki, okręg Sudetów, okręg sudecki, mimo że w nomenklaturze geograficznej nazwa ta obejmuje terytorium o innej powierzchni.

„działały w przekonaniu, iż służą pokojowi europejskiemu i były zdania, że nowe rozstrzygnięcie kwestii sudeckiej w sensie narodowego samostanowienia może stanowić element trwałego porządku na tym krytycznym europejskim obszarze”⁷.

Fakt, że Hitler złamał to porozumienie 15 III 1939 r. stanowi główny zarzut przeciwko jego dyplomacji, ale — pisze Raschhofer — „nie jest zarzutem przeciwko układowi monachijskiemu”⁸.

— W jakim więc celu zawierano układ monachijski, skoro 21 września Czechosłowacja miała wyrazić zgodę na jego treść? Raschhofer odpowiada:

„Właściwie porozumienie monachijskie jest układem między wielkimi mocarstwami o technicznym przeprowadzeniu odstąpienia obszaru sudeckiego”⁹.

Na czym wobec tego polegała późniejsza działalność organów powołanych do wprowadzenia układu w życie? Zresztą Raschhofer przyznaje, że w Monachium nie ustalono granic Czechosłowacji. Uczyniła to powołana, zgodnie z układem, „komisja międzynarodowa”. Ścisłej, jak precyzuje to Raschhofer, postanowienia monachijskie normowały „opuszczenie obszaru sudeckiego przez Czechosłowację i jego okupację przez grupy niemieckie”¹⁰. Po wykonaniu tego, układ stał się prawomocnym instrumentem prawa międzynarodowego („ein rechtskräftiges Völkerrechtsinstrument”)¹¹. Stanowisko to wydaje się autorowi całkowicie słuszne, uzasadnione w równym stopniu tak doktryną prawa, jak i praktyką. Konsekwentnie odrzuca on też tezę o ciągłości władzy suwerennej Republiki Czechosłowackiej nad terytorium okręgu sudeckiego. Raschhofer nie neguje wszakże faktu, że jeśli — zgodnie z jego wywodami — układ monachijski był ważny, to późniejsze wydarzenia zmieniły stworzony 30 IX 1938 r. stan prawny. W podsumowaniu swej pracy stwierdza, że problem sudecki — ze stanowiska prawa międzynarodowego — uważać należy za otwarty i wymagający uregulowania na podstawie rokowań niemiecko-czechosłowackich.

Po krótkotrwałym zresztą zawieszeniu antyczeskiej kampanii¹², jeszcze w 1960 r. nastąpiło ponowne nasilenie wystąpień uzasadniających moc wiążącą umowy monachijskiej i prawo NRF do sudeckiej części Czechosłowacji¹³.

⁷ H. Raschhofer, *op. cit.*, s. 185.

⁸ *Jw.*, s. 185.

⁹ *Jw.*, s. 187.

¹⁰ *Jw.*, s. 183.

¹¹ *Jw.*, s. 188.

¹² Szybka była reakcja *Foreign Office* na stanowisko rzecznika rządu NRF. Wyjaśniając stosunek rządu brytyjskiego do roszczeń Niemców sudeckich, rzecznik brytyjski oświadczył podczas konferencji prasowej, że układ monachijski utracił swoją ważność i nie obowiązuje („Trybuna Ludu” z 6 V 1959 r.). Zaniepokojenie w szeregach sojuszników NRF skłoniło K. Adenauera do złożenia w Rzymie, podczas styczniowej wizyty w 1960 r. oświadczenia, że „Niemcy zachodnie nie mają pretensji terytorialnych wobec Czechosłowacji” („Combat” z 25 I 1960 r.).

¹³ Minister związkowy H. Ch. Seebohm wielokrotnie uzasadniał niemieckie roszczenia do sudeckiej części Czechosłowacji. Por. jego artykuł *Sudetendeutsche Selbstbestimmung* w „Europäischer Osten” nr 69/70 (VII—VIII) 1960 r. „s. 396. See-

Rozważając zagadnienie mocy wiążącej umowy monachijskiej, należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) czy przed 29 IX 1938 r. Czechosłowacja była stroną umów międzynarodowych, które miałyby skutecznie gwarantować jej bezpieczeństwo?
- 2) czy w chwili podpisania umowa monachijska stwarzała zobowiązania prawnomiędzynarodowe dla Czechosłowacji?
- 3) czy wiąże ona Czechosłowację obecnie?

I

Republika Czechosłowacka była członkiem Ligi Narodów. Należy więc zbadać, czy Pakt Ligi zawierał dostateczne zabezpieczenie suwerenności jej członków¹⁴.

Wstępne postanowienia Paktu zobowiązywały państwa: „ściśle przestrzegać przepisów prawa międzynarodowego”, „skrupulatnie szanować wszelkie zobowiązania traktatowe we wzajemnych stosunkach między zorganizowanymi narodami”. Po tak ogólnym sformułowaniu, przypominającym obowiązek przestrzegania podstawowych norm prawa międzynarodowego, art. 10 Paktu konkretyzował zobowiązania państw członkowskich. Stanowił on:

„Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymać przeciwko wszelkiej napaści z zewnątrz integralność terytorialną oraz istniejącą niezależność polityczną wszystkich państw”.

Co prawda procedura, którą przewidywał ten artykuł na wypadek „napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa”, znacznie zmniejszyła realną wartość postanowień w nim zawartych. Środkami wykonania tych zobowiązań dysponowała mianowicie Rada. Procedura taka mogłaby opóźniać udzielenie pomocy, której skuteczność uwarunkowana była natychmiastowością. Wiemy jednak, że Rada nawet nie zajmowała się sprawą udzielenia takiej pomocy.

Podobnie zignorowany został art. 14 stanowiący o tym,

„że wszelka wojna lub groźba wojny, niezależnie od tego czy jest wprost wymierzona przeciwko jednemu z członków Ligi, czy też nie, interesuje całą Ligę” (podkreślenie moje — ADR).

Przepis ten zobowiązywał Ligę do podejmowania wszelkich środków mogących skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami.

Mechanizm Paktu Ligi uchodził za układ bezpieczeństwa zbiorowego:

bohém wystąpił też z podobnymi postulatami na 11 zjeździe Ziomkostwa Niemców Sudeckich w Monachium, gdzie zebrało się 350 tys. osób. Dane wg „Ost-West-Kurier” nr 24 z 2 VI 1960 r. Podobne żądanie wysunęli zgodnie uczestnicy wspólnej konferencji CDU (min. związkowy Lemmer, min. do spraw przesiedleńców dr H. von Merkatz, sekretarz stanu dr P. Nahm) i Ziomkostwa Niemców Sudeckich, które reprezentowali: H. Ch. Seeböhm, dr Franz Böhm i Wenzel Jaksch. „Deutscher Ostdienst” z 12 XII 1960 r.

¹⁴ Tekst Paktu Ligi Narodów cyt. wg *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów* pod red. L. Gelberga, t. II, Warszawa 1958, s. 30 (cyt. dalej — L. Gelberg, *Wybór dokumentów*).

niektóre umowy międzynarodowe powoływały się na odpowiednie artykuły Paktu, które stanowić miały podstawę prawną udzielenia pomocy w obronie integralności terytorialnej i suwerenności sygnatariuszy danej umowy. Tak np. umowa francusko-czechosłowacka przewidywała, że jeżeli jedno z umawiających się państw stanie się przedmiotem niesprowokowanego ataku, wówczas drugie pośpieszy mu z natychmiastową pomocą w wykonaniu art. 16 Paktu Ligi¹⁵. W danym wypadku sankcje uchwalone przez Ligę miały być obligatoryjne dla sygnatariusza tej umowy niedotkniętego agresją. Jednak Liga nie przedsięwzięła kroków przewidzianych w tym artykule i sankcje w obronie Czechosłowacji przeciwko Niemcom nie zostały zastosowane. Niemcy i Włochy mogły dowodzić, że nie są one już stronami tego Paktu, że już dawno z Ligą zerwały, Anglia i Francja pozostawały jednakże nadal jej aktywnymi członkami.

W przypadku sporu niemiecko-czechosłowackiego można było zastosować art. 17 Paktu, przewidujący taką sytuację, kiedy spór powstaje między dwoma państwami, „z których tylko jedno jest członkiem Ligi lub też żadne do niej nie należy”. Postanowienia zawarte w Pakcie stanowiły wystarczającą podstawę prawną udzielenia pomocy członkowi Ligi, który był ofiarą agresji. Zachodni sojusznicy Czechosłowacji zlekceważyli jednak całkowicie normy nadające im uprawnienia w zwalczaniu agresji. W okresie monachijskiego kryzysu dyplomatycznego ani Anglia ani Francja nie wspomniały o Lidze Narodów jako organizacji zdolnej do obrony integralności i suwerenności państw członkowskich. Traktowały one tę organizację jako anachronizm. Nie zamierzamy analizować na tym miejscu działania mechanizmu Ligi Narodów, który przecież — gdyby został uruchomiony — mógłby stanowić skuteczną zaporę przeciwko agresji. Zresztą dwustronne umowy wiążące Czechosłowację z innymi państwami przewidywały zabezpieczenie „dobrodzziejstw pokoju” dla sygnatariuszy za pomocą umowy zawartej „w ramach Paktu Ligi Narodów i Traktatów istniejących między nimi”¹⁶. Wobec tego dokładniejszej analizy niektórych postanowień Paktu można dokonać przy charakterystyce dwustronnej umowy czechosłowacko-francuskiej.

II

Akt końcowy konferencji, podpisany 16 X 1925 r. w Locarno przez przedstawicieli Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch, Polski i Czechosłowacji stwierdzał, że w wyniku konferencji podpisano:

1) traktat wzajemnej gwarancji między Belgią, Francją, Wielką Brytanią, Włochami i Niemcami (tzw. pakt reński);

¹⁵ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, tekst Paktu Ligi Narodów, s. 30—40.

¹⁶ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, s. 261. Traktaty gwarancyjne Francji z Polską i Czechosłowacją zawarte 16 X 1925 r. w Locarno są jednobrzmiące. cyt. wg tekstu traktatu polsko-francuskiego.

- 2) umowę o arbitrażu między Francją a Niemcami;
- 3) umowę o arbitrażu między Czechosłowacją a Niemcami¹⁷.

W obu ostatnich umowach Francja i Czechosłowacja otrzymały ze strony Niemiec gwarancję bezpieczeństwa. Na wypadek zaś, gdyby gwarancje te zostały naruszone, tzn. gdyby Niemcy uchyliły się od wypełnienia złożonych zobowiązań, podstawę prawną do obrony integralności terytorialnej i suwerenności partnerów stanowiłby traktat wzajemnej gwarancji między Czechosłowacją a Francją¹⁸. O ewentualności nieprzestrzegania porozumień zawartych między obu krajami a Niemcami, mówił art. 1 zmierzający do zabezpieczenia obu krajów przed skutkami takiego postępowania Niemiec. W artykule tym stwierdzono, że chodzi o przestrzeganie przez Niemcy zobowiązań powziętych w dn. 16 X 1925 r. w Locarno. Oznaczało to, że przewidziany w tej umowie system bezpieczeństwa miał być uruchomiony po ewentualnym naruszeniu przez Niemcy porozumień zawartych w tym dniu. Powiedziano tam, że strony:

„[...] zgodnie z art. 16 Paktu Ligi Narodów, zobowiązują się udzielić sobie niezwłocznie pomocy i poparcia, o ile takie niewykonanie zobowiązania nastąpi przy użyciu siły zbrojnej bez prowokacji”.

Przepis tej umowy nakłada również na sygnatariuszy zobowiązania, zgodnie z którymi — w wypadku agresji na jedną z umawiających się stron — sankcje uchwalone przez Ligę stają się obligatoryjne dla drugiej strony. Artykuł ten mówi o udzieleniu sobie niezwłocznej pomocy i poparcia przez sygnatariuszy, lecz tylko w wykonaniu art. 16 Paktu Ligi Narodów¹⁹.

Artykuł ten przewidywał: zgodnie z pkt. 1 — udział w sankcjach gospodarczych, pkt. 2 — udział w sankcjach wojskowych, zaś pkt. 3 — wykonanie zobowiązań wypływających ze stosowania sankcji. Rozważmy więc warunki zastosowania sankcji wojskowych w myśl art. 16, pkt. 2. Postanowienia tam zawarte zobowiązywały Radę do zalecenia

„[...] jakim kontyngentem sił wojskowych morskich i lotniczych każdy członek Ligi ma współdziałać w siłach zbrojnych przeznaczonych do tego, aby wymusić poszanowanie zobowiązań Ligi”.

¹⁷ *Société des Nations. Recueil des Traités*, t. 54, s. 341. Strony zobowiązały się rozstrzygać wszystkie spory środkami pokojowymi. Spory prawne miały być poddawane arbitrażowi bądź STSM (art. 1); postępowanie takie mogło być przedzone postępowaniem fakultatywnym w Stałej Komisji Arbitrażowej (art. 2), utworzonej na podstawie wspomnianej umowy o arbitrażu (art. 4). Inne spory (tzn. polityczne) miała rozstrzygać obligatoryjnie Stała Komisja Arbitrażowa (art. 17), a jeśli taka procedura nie okazałaby się skuteczną, to spór należało przekazać do Rady Ligi Narodów (art. 18). Umowa przyjmowała jako założenie rozstrzyganie sporów międzynarodowych środkami pokojowymi.

¹⁸ Tekst w *Société des Nations. Recueil des Traités*, t. 54, nr 1297; cyt. wg L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, t. II, s. 261. Podpisała też Francja z Czechosłowacją traktat o sojuszu i przyjaźni z 25 I 1924 r. (*Société des Nations, Recueil des Traités*, t. 23, s. 164), którego preambuła oraz art. 1 i 2 zawierały postanowienia gwarantujące stronom pomoc wzajemną.

¹⁹ *Jw.*, s. 36.

Interpretując ten artykuł Paktu można stwierdzić, że skoro pomoc miała nastąpić w wykonaniu art. 16, to decyzja w sprawie pomocy wojskowej nie należała do stron, lecz do Rady Ligi Narodów. Przytoczone sformułowanie zakładało konieczność podejmowania starań, aby Rada zaleciła stosowanie sankcji i dopiero wówczas powstałaby możliwość przyjęcia i stosowania się do tych zaleceń.

Dalsze postanowienia art. 1 omawianej tu umowy francusko-czechosłowackiej dotyczyły sytuacji, w której napadnięte bez prowokacji Czechosłowacja lub Francja, „postępując zgodnie z art. 15 (ust. 1) Paktu Ligi Narodów”²⁰, udzielą sobie niezwłocznie pomocy i poparcia. Wyjaśnijmy jeszcze, że art. 15, ust. 4, przewidywał:

„Jeżeli spór nie będzie mógł być załatwiony, Rada ułoży i poda do wiadomości publicznej sprawozdanie”.

Sytuację, kiedy takie sprawozdanie przyjęte zostanie jednomyślnie, sugerował art. 15, ust. 6, zaś ust. 7 — gdy nie będzie jednomyślności²¹.

Widzimy, że członkowie Ligi zastrzegają sobie prawo działania w obronie prawa i sprawiedliwości. Taki właśnie przypadek znalazł uregulowanie w umowie czechosłowacko-francuskiej. Sformułowanie tej umowy, że strony „udzielą sobie niezwłocznie pomocy i poparcia” rozumieć należy w ten sposób, że zgodnie z art. 15 Paktu Ligi sygnatariusz niezaatakowany nie miałby swobody działania, lecz obowiązek udzielenia natychmiastowej pomocy²². Jeśli więc pomoc ta miałaby być skuteczna — inne założenie pozbawiłoby takie działanie cech pomocy — to można stwierdzić, że umowa nakładała na strony zobowiązania udzielenia sobie pomocy wojskowej zgodnie z art. 15, ust. 7 Paktu Ligi Narodów.

Jak widać, umowę tę oparto na postanowieniach Paktu Ligi, a działanie jej było przewidziane w ramach mechanizmu tej organizacji, aczkolwiek obowiązki sygnatariuszy umowy były większe niż pozostałych członków Ligi. Rozwój wydarzeń dowiódł, że skuteczność sojuszu francusko-czechosłowackiego z 1925 r. osłabiona była możliwością jego funkcjonowania wy-

²⁰ Art. 15, ust. 1 Paktu Ligi Narodów: „Jeżeli między członkami Ligi powstanie spór, który mógłby spowodować zerwanie stosunków i jeżeli on nie zostanie poddany postępowaniu rozjemczemu lub sądowemu, przewidzianemu w art. 13, to członkowie Ligi zgadzają się go przedłożyć Radzie. W tym celu wystarczy, aby jedna ze stron zawiadomiła o sporze Sekretarza Generalnego, który zarządzi wszelkie środki w celu wszechstronnego rozpoznania i zbadania sporu” (*op. cit.*, s. 35).

²¹ Art. 15 ust. 7 Paktu: „Gdyby Radzie nie udało się doprowadzić do jednomyślnego przyjęcia sprawozdania przez wszystkich członków, poza przedstawicielami stron spór wiodących, to członkowie Ligi zastrzegają sobie prawo działania, jak to uznają za niezbędne w obronie prawa i sprawiedliwości” (*iw.*).

²² „Z natury zaś pomocy — pisze S. Boratyński — wynika konieczność, by była ona proporcjonalna w stosunku do siły akcji napastniczej” (*Obrona suwerenności* . . . , s. 152).

łącznie w ramach Ligi Narodów. I chyba przesadne jest twierdzenie wybitnego historyka okresu monachijskiego J. W. Wheeler-Bennetta, że:

„Czechosłowacja miała umowę z Francją o wzajemnej pomocy, podpisaną w grudniu 1925 roku²³, zobowiązującą każdą ze stron do natychmiastowej pomocy drugiej stronie w wypadku niesprowokowanej napaści Niemiec”²⁴.

Wreszcie zagadnieniem wywołującym kontrowersje była sprawa wejścia w życie i mocy obowiązującej umowy francusko-czechosłowackiej z 1925 r. Art. 4 tej umowy stwierdzał, że zarówno jej wejście w życie, jak i moc obowiązująca dokona się na tych samych warunkach co paktu reńskiego i umowy niemiecko-czechosłowackiej, również zawartej w Locarno. Sformułowanie art. 4 dało podstawę francuskiemu profesorowi J. Barthélémy do wyrażenia opinii²⁵, że umowa ta już w r. 1933 Francji nie obowiązywała. Uzasadnieniem dla tego twierdzenia miało być wypowiedzenie przez Niemcy (7 III 1936 r.) paktu reńskiego²⁶. Skoro przestał obowiązywać pakt reński — dowodził Barthélémy — straciło również moc obowiązującą jego „akcesorium”. A przecież omawiana przez nas umowa została zawarta właśnie na wypadek naruszenia gwarancji udzielonych przez Niemcy Francji i Czechosłowacji, na wypadek naruszenia zobowiązań równocześnie zawartych w Locarno. Logicznie uzasadniony jest wniosek, że umowa francusko-czechosłowacka, stanowiąca dodatkową gwarancję dla obu stron, dopiero teraz stawała się czynnikiem szczególnej wagi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obu krajów. Czeski poseł w Paryżu, Osusky, pisał w raporcie z 4 III 1938 r.:

„Kiedy bezpośrednio po zawarciu traktatu lokarneńskiego Czechosłowacja ubiegała się o udział w lokarneńskich obradach wielkich mocarstw i Belgii, odpowiadano nam, że traktat czechosłowacki nie stanowi części składowej układu lokarneńskiego i wskutek tego Czechosłowacja nie ma prawa uczestniczyć w obradach. Teraz natychmiast zaczynają nam oświadczać, że traktat francusko-czechosłowacki, jako część składowa unieważnionego układu lokarneńskiego, również utracił swą moc”²⁷.

Poseł Osusky miał rację, że nie można w końcu mówić coś wręcz przeciwnego do tego, co powiadano w ciągu szeregu lat²⁸. Zagadnienie ważności tego układu zostało sztucznie i w sposób sprzeczny z duchem i literą umowy poddane we Francji w wątpliwość. Zmierzano w ten sposób do uwolnienia Francji z zobowiązań sojuszniczych wobec Czechosłowacji w okresie, kiedy jej suwerenność była zagrożona a integralność terytorialna — naruszona.

²³ Umowa ta w cytowanym *Wyborze Dokumentów* pod red. L. Gelberga nosi datę 16 X 1925 r., tj. datę parafowania, w rzeczywistości podpisana została w grudniu.

²⁴ J. Wheeler-Bennett, *Munich Prologue to Tragedy*. London 1948, s. 28.

²⁵ S. Boratyński, *Obrona suwerenności...*, s. 161.

²⁶ A. Hitler, *Reichstagsrede des Führers vom 7. März 1936 mit dem Memorandum der Reichsregierung*. Berlin 1936, s. 228.

²⁷ *Dokumenty i materiały z przedednia II wojny światowej*, t. I, listopad 1937—1938, Warszawa 1949, s. 69.

²⁸ Jw., s. 69.

Wszyscy sygnatariusze umowy monachijskiej byli też, podobnie jak Czechosłowacja, stronami paktu paryskiego (Brianda—Kellogga) z 27 VIII 1928 r., który wykluczał możliwość wojny jako środka rozstrzygnięcia konfliktów międzynarodowych (art. 1) i przewidywał możliwość rozwiązywania sporów międzynarodowych tylko środkami pokojowymi (art. 2)²⁹.

III

Wydarzenia, które poprzedziły konferencję monachijską, miały bardzo istotny wpływ na jej wyniki, zaś niektórzy historycy³⁰ przypisują im nawet charakter donioślejszy od samych obrad prowadzonych w Monachium. Dokonując analizy nie sposób pominąć kilku podstawowych dokumentów, pochodzących z okresu przed 29—30 X 1938 r. W rzeczywistości bowiem problem polega na tym, że mimo protestu Czechosłowacji Hitler uzyskał już wcześniej zgodę zachodnich partnerów — Wielkiej Brytanii i Francji — na przyłączenie Sudetów do Rzeszy. W istocie było rzeczą niemożliwą, po przyjęciu w zasadzie żądań Niemiec, rozpoczęcie z nimi wojny z powodu sposobu realizacji akceptowanych już roszczeń.

Konferencja międzynarodowa, zwołana formalnie z inicjatywy Włoch³¹, miała zaspokoić żądania Niemiec i co ważniejsze — nadać aktowi zaboru pozory zgodności z prawem. Wiemy jednak, że do Monachium przedstawiciele Czechosłowacji nie zaproszono, dlatego jest rzeczą niezmiernie ważną prześledzić stosunek tego państwa — obok Niemiec najbardziej zainteresowanego — do sposobu załatwienia tego problemu.

Mocarstwa zachodnie, szantażowane przez Niemcy, doszły do wniosków, które sformułowane w nocy z 19 IX 1938 r., znane są pod nazwą „propozycji anglo-francuskich”³². Propozycje te traktowane były przez rządy obu mocarstw jako próba wyjścia z impasu, a ich przyjęcie jako konieczny warunek „zachowania pokoju i niebezpieczeństwa narodów”. W nocy tej mocarstwa przedstawiły swój punkt widzenia na rozwiązanie problemu sudeckiego. Rozwiązanie to miało polegać na: 1) natychmiastowym odstąpieniu Rzeszy okręgu sudeckiego; 2) odstąpienie to miało nastąpić w formie bezpośredniej cesji („jako wypadek wyjątkowy”); 3) cesja miała objąć okręgi, w których ludność niemiecka stanowiła ponad 50%; 4) kwestie sporne miała rozstrzygać komisja międzynarodowa z udziałem przedstawiciela czechosłowackiego, a do kompetencji tej komisji proponowano przekazać sprawy ewentualnej wymiany ludności na zasadzie prawa opcji.

W wypadku zgody rządu czechosłowackiego na takie rozwiązanie oba

²⁹ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, s. 303.

³⁰ J. W. Wheeler-Bennett pisze, że konferencja „była jedynie ceremonią”, *op. cit.*, s. 173.

³¹ B. Celovsky, *Das Münchener Abkommen 1938*, Stuttgart 1958, s. 463.

³² *Correspondence respecting Czechoslovakia*. September 1938, London 1938, dokument nr 7, s. 8—9; tekst polski: L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, t. II, s. 470.

mocarstwa zachodnie skłonne były uznać prawo Czechosłowacji „do żądania pewnych gwarancji swego przyszłego bezpieczeństwa”. Nota zaznaczała również, że dalsze utrzymywanie okręgu sudeckiego w granicach Czechosłowacji „nie może trwać nadal bez narażenia na szwank interesów samej Czechosłowacji oraz interesów pokoju europejskiego”.

Już następnego dnia minister spraw zagranicznych Czechosłowacji, Krofta, wręczył Newtonowi — posłowi Wielkiej Brytanii w Pradze — odpowiedź swojego rządu na propozycje anglo-francuskie.

Dokument ten zasługuje na dokładne przestudiowanie, ponieważ daje wyraz rzeczywistej woli rządu czechosłowackiego w sprawie, która stała się przedmiotem obrad konferencji monachijskiej³³.

Rząd czechosłowacki oświadczył na wstępie, że propozycje zawarte w nocie nie prowadzą do osiągnięcia celów w niej określonych. Jest rzeczą istotną, że rządy Anglii i Francji opracowały ten dokument bez konsultacji z rządem czechosłowackim. A więc metoda zastosowana podczas konferencji monachijskiej wypróbowana została już wcześniej, chociaż tym razem mocarstwa zachodnie nie były uzależnione od woli Hitlera, czym usprawiedliwiano ich postępowanie w dziesięć dni później w Monachium. Sprawa ta ma tym większe znaczenie, bo chociaż propozycje dotyczyły tak ważnego dla państwa czechosłowackiego problemu (rząd czechosłowacki oświadczał, że „nie może przyjąć odpowiedzialności za oświadczenia złożone bez jego zgody”, to jego przedstawiciele nie zostali nawet wysłuchani przed opracowaniem tych propozycji. Rząd czechosłowacki stwierdza w swej odpowiedzi, że decyzja, której podjęcia domagają się mocarstwa zachodnie, byłaby sprzeczna z konstytucją państwa³⁴. Oddzielną sprawą są elementy gospodarcze i strategiczne, które w propozycji anglo-francuskiej zostały całkowicie pominięte. Nota czechosłowacka ostrzega, że ewentualne wymuszenie proponowanych rozwiązań i niemiecka okupacja Sudetów doprowadziłaby do naruszenia równowagi sił w Europie, a daleko idące skutki takiej decyzji odczułyby wszystkie państwa, w szczególności Francja. Chociaż rząd czechosłowacki był bardzo zainteresowany w uregulowaniu spraw narodowościowych w sposób przyjazny, to jednak wymagana ofiara określona została w omawianej nocie jako „niemożliwa do przyjęcia”. Nota wyraża przekonanie, że spór dotyczący zagadnień narodowościowych należy rozwiązać zgodnie z życzeniami ludności sudecko-niemieckiej i uregulowanie takie uważa „dziś za możliwe do zrealizowania”. Również godzi się on poddać ten spór postępowaniu rozjemczemu na podstawie traktatu arbitrażowego z 16 X 1925 r.³⁵. W nocie czytamy:

³³ H. Ripka. *Before and after*. London 1939, s. 74—77; tekst polski w L. Gelberg. *Wybór dokumentów*, t. II, s. 471.

³⁴ Por. następne rozdziały tego artykułu.

³⁵ Traktat ten nie został wypowiedziany przez Niemcy i był nadal obowiązujący.

„Szanując swój podpis gotów on jest (rząd czechosłowacki — przyp. ADR) przyjąć każdy wyrok rozjemczy, jaki by zapadł. W ten sposób zlikwidowano by spór. Umożliwiłoby to podjęcie szybkiej i honorowej decyzji, godnej wszystkich uczestniczących państw”.

Nazajutrz (21 IX 1938) rząd brytyjski w odpowiedzi na notę czechosłowacką potwierdził swoje propozycje³⁶. Ton noty angielskiej był znacznie ostrzejszy. Presja wywarta na Czechosłowację poskutkowała³⁷.

Faktem jest, że premier Hodža — działacz partii agrariuszy, znacznie bardziej skłonny do ustępstw niż prezydent Benesz — prosił o wyraźne oświadczenie Paryża i Londynu, z którego wynikałoby niedwuznacznie, że w wypadku konfliktu czechosłowacko-niemieckiego Francja wobec powiązań z Anglią nie będzie mogła udzielić pomocy swojej sojusznicze³⁸. Innymi słowy, rząd Czechosłowacji potrzebował asekuracji przed własną opinią publiczną. Newton i Lacroix, reprezentując stanowisko swoich rządów, zdecydowani wyrzucić silny nacisk na prezydenta Republiki zjawili się u niego z oświadczeniem: jeśli rząd Czechosłowacki pozostanie niezłomnie przy swym postanowieniu, to kraj ten bierze na siebie odpowiedzialność za wojnę i pozostanie samotny, ponieważ Anglia i Francja nie wezmą żadnego udziału w dalszych wydarzeniach³⁹.

Czechosłowacja uległa naciskowi, lecz mimo to pozostała osamotniona i wszystkie następne decyzje, z naruszeniem jej żywotnych interesów, podejmowane były bez udziału jej przedstawicieli.

Z dokumentów przedmonachijskich przedstawić należy również żądania Hitlera, wysunięte w Godesbergu, które nawet Chamberlain uznał wówczas za nieuzasadnione⁴⁰. Hitler bowiem zorientował się, że Czechosłowacja nie może liczyć na żadną pomoc ani Francji, ani Anglii, dlatego zdecydował się wysunąć nowe, dalej idące żądania, które przyniosłyby mu „wzmocnienie [...] prestiżu wśród samych Niemców”⁴¹. Na argument Chamberlaina, że natychmiastowa okupacja terytoriów sudeckich stanowi „zbyteczny pokaz siły” — chodziło przecież o przyjęcie zasady, że Sudety przypadną Niemcom — Hitler odparł, że nie interesuje go więcej ta oczywista sprawa, lecz natychmiastowy sposób jej realizacji⁴². Pokazał on Chamberlainowi mapę Czechosłowacji, na której zaznaczone były nowe granice⁴³.

Chamberlain poprosił Hitlera o pisemne sformułowanie swych żądań i zobowiązał się przekazać je rządowi czechosłowackiemu. Według oświad-

³⁶ H. Ripka, *op. cit.*, s. 78—79.

³⁷ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, t. II, s. 474.

³⁸ J. W. Wheeler-Bennett, *op. cit.*, s. 123.

³⁹ *Jw.*, s. 123 i n.

⁴⁰ Q. Wright, *The Munich Settlement and International Law*. „American Journal of International Law”, vol. 33, nr 1/1959, s. 12

⁴¹ K. Piwarski, *op. cit.*, s. 145.

⁴² *Jw.*, s. 146 i n.

⁴³ H. Ripka, *op. cit.*, s. 130—132.

czenia posła angielskiego w Pradze, Newtona, roszczenia Hitlera można było ująć w sposób następujący:

„1. Zażądał on natychmiastowego wycofania władz wojskowych i innych, jak również policji, z tych części terytorium sudeckiego, które uznał za niemieckie.

2. Zażądał wojskowej okupacji tych terenów”⁴⁴.

Memorandum niemieckie, przesłane za pośrednictwem brytyjskiego premiera do Pragi, zawierało taką właśnie treść⁴⁵. Jak przekonamy się, warunki memorandum godesberskiego zostały w zasadzie przyjęte w Monachium. Jednak ówczesny premier Wielkiej Brytanii dostrzegł między obu tymi aktami istotną różnicę. Stwierdził bowiem 3 grudnia w Izbie Gmin, że usprawiedliwienie jego polityki polegało na:

„[...] różnicy pomiędzy tymi warunkami nie do przyjęcia (memorandum godesberskie — przyp. ADR) oraz warunkami podpisanymi w Monachium [...] Od różnicy pomiędzy obu dokumentami zależna jest ocena, czy osiągnęliśmy sukces w tym, co chcieliśmy zrobić, a mianowicie — zasada wprowadzenia uzgodnionych decyzji w miejsce gwałtownych metod”⁴⁶.

Nie chodziło zatem o podważenie merytorycznych żądań zawartych w memorandum, lecz o metodę ich realizacji. Usprawiedliwienie swojego postępowania znajduje premier Wielkiej Brytanii i w tym, że odosobnione dotychczas i bezprawne żądania Niemiec ujęte zostają w formę międzynarodowego układu, którego stroną jest Wielka Brytania.

IV

Zarówno w omówionych przez nas dokumentach, jak i w zawartym później układzie monachijskim, użyto terminu „cesja” na określenie aktu włączenia Sudetów do Rzeszy. Wyłania się zatem konieczność konfrontacji tego pojęcia w teorii prawa międzynarodowego z praktyką sygnatariuszy układu monachijskiego, z treścią, którą nadali oni temu terminowi. Istnieje ważna różnica między tym samym terminem użytym w nocie anglo-francuskiej, która zawierała propozycje skierowane do rządu czechosłowackiego, a sformułowaniem zawartym w dokumencie monachijskim, zawierającym postanowienie, które rząd czechosłowacki wbrew swej woli musiał realizować.

W doktrynie prawa międzynarodowego istnieje wyjątkowo jednolity pogląd w sprawie znaczenia pojęcia „cesji”.

Oppenheim rozumie przez cesję terytorium państwowego „przekazanie suwerenności nad państwowym terytorium przez państwo-właściciela innemu państwu”⁴⁷. Podkreśla on przy tym, że cesja musi przebiegać zgod-

⁴⁴ Jw., s. 131.

⁴⁵ Tekst w *Akten zur deutschen Auswärtigen Politik 1918—1945* (cyt. dalej — *AzdAP*), Serie D, t. IV, s. 49.

⁴⁶ Q. Wright, *The Munich...*, op. cit., s. 19 i n.

⁴⁷ L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, vol. I — *Peace*, 6th Edition. London 1947.

nie z prawem międzynarodowym. A jeśli normy prawa wewnętrznego zawierają konstytucyjne ograniczenia praw rządu odnośnie do przekazania terytorium, to sens tych ograniczeń polega na tym, że umowy zawarte z naruszeniem tych ograniczeń nie mają mocy obowiązującej. Jest to istotne stwierdzenie, ponieważ podkreśla znaczenie umowy, której treścią jest wyzrczenie się zwierzchnictwa nad częścią terytorium państwowego.

Ehrlich rozwija szerzej definicję cesji stwierdzając, że:

„jest to akt prawny, którym podmiot prawa międzynarodowego wyrzeka się suwerenności nad pewnym terytorium i wyraża zgodę na to, aby inny podmiot prawa międzynarodowego rozciągnął na to terytorium swą suwerenność”⁴⁸.

Według tego autora, cesja nie jest przeniesieniem suwerenności, lecz wyzrczeniem się — wynikającym z podmiotowości prawnomiędzynarodowej — prawa żądania od innych podmiotów tego, aby nie naruszały praw przysługujących podmiotowi, którego suwerenności podlega terytorium.

Berezowski zaś pisze, że:

„podstawą cesji jest umowa międzynarodowa zawarta przez państwo, odstępujące określony obszar, z państwem, które równocześnie ten obszar nabywa”⁴⁹.

Verdross podtrzymuje ogólne stanowisko, zgodnie z którym przez „cesję rozumie się przeniesienie suwerenności terytorialnej nad określonym obszarem z jednego państwa na inne w drodze umowy”⁵⁰.

Podsumowując możemy stwierdzić, że cesja jest aktem jednostronnego wyzrczenia się praw przyznanych przez prawo międzynarodowe odnośnie do danego terytorium. Wszyscy przyznają zgodnie, że cesja oznacza odstąpienie części terytorium przez jedno państwo drugiemu na mocy umowy, której stronami są zarówno cedent, jak i cesjonariusz.

V

Konferencja rozpoczęła obrady 29 IX 1938 r. Podstawą do opracowania umowy monachijskiej był projekt zgłoszony formalnie przez Mussoliniego, oparty na dokumentach przygotowanych przez niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁵¹. Uczestnicy konferencji przystąpili do obrad bez przedstawicieli Czechosłowacji, choć było to sprzeczne z propozycjami mocarstw zachodnich przedłożonymi rządowi czechosłowackiemu. Charakterystycznym dla atmosfery obrad konferencji jest fakt, że już na wstępie Hitler dał swoistą ocenę sytuacji międzynarodowej, głównie stosunków czechosłowacko-niemieckich, poświęcając szczególnie wiele miejsca sprawie sudetckiej. Według informacji niemieckiej delegacji w Monachium, Hitler stwierdził, że istnienie Czechosłowacji w jej obecnej postaci zagraża pokojowi

⁴⁸ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958, s. 546.

⁴⁹ C. Berezowski, *Terytorium, instytucje wyspecjalizowane, współpraca międzynarodowa, obszary kolonialne i zależne, wojna powietrzna*. Warszawa 1957, s. 12.

⁵⁰ A. Verdross, *Völkerrecht*. Wien 1955, s. 213.

⁵¹ B. Celovsky, *op. cit.*, s. 463.

w Europie⁵². Przypomniawszy żądania Polski i Węgier wysuwane pod adresem Czechosłowacji, nie mógł bowiem pominąć milczeniem roszczeń państw, z którymi łączyły go przyjazne stosunki⁵³. Jednak on występował „jedynie w imieniu mniejszości niemieckiej”. W omawianym dokumencie interesują nas głównie sprawy dotyczące strony formalnej konferencji, jeśli miały one wpływ na decyzje podjęte w czasie obrad.

Po przedstawieniu położenia Niemców sudeckich w Czechosłowacji, gdzie „ludność (niemiecka — przyp. ADR) podlega barbarzyńskiemu prześladowaniu”, istotnym dla dalszych rozważań jest stwierdzenie zawarte we wspomnianej informacji:

„Ta naprężona sytuacja wymaga jej rozwiązania w ciągu kilku dni, gdyż czekać całymi tygodniami nie można już dłużej. Uwzględniając życzenie szefa rządu włoskiego — Mussoliniego, on *führer*, wyraził gotowość odroczenia mobilizacji w Niemczech o 24 godziny. Dalsza zwłoka byłaby zbrodnią”⁵⁴.

Hitler wiedział, że przez natychmiastową agresję niczego nie zyskuje — cała rozgrywka dotycząca Sudetów i prowadzona od wielu tygodni, okazałaby się daremną. Natomiast tego rodzaju „kompromis” wytwarzał sytuację, którą tak określił Wheeler-Bennett: „Groźba mobilizacji zawisała jak miecz Damoklesa nad całą konferencją”⁵⁵. Równie ważna dla nas jest dalsza treść informacji:

„[...] Dla rozwiązania tego problemu zebrali się tu odpowiedzialni mężowie stanu Europy i on stwierdza, że różnice zdań są w zasadzie minimalne, gdyż — po pierwsze są zgodni, i po drugie — Niemcy nie roszczą sobie innych pretensji poza tym obszarem (podkreślenia — ADR) [...] Należy jednak działać bezzwłocznie, przede wszystkim dlatego, że nie można dłużej patrzeć na prześladowania, a także i dlatego, że wobec wahań Pragi nie można ścierpieć dalszej zwłoki. Z wojskowego punktu widzenia okupacja nie stanowi żadnego problemu”⁵⁶.

Cytat ten przytoczyliśmy w celu zobrazowania atmosfery szantażu, wprowadzonej przez Niemcy nie tylko na samej konferencji, lecz stosowanej przez nie we wszystkich rokowaniach przedmonachijskich dotyczących Sudetów. W takich właśnie warunkach podpisano w nocy 30 IX 1938 r., o godzinie 2,30, porozumienie monachijskie, które nosi oficjalną datę zawarcia 29 września.

VI

Umowa monachijska, obok zasadniczego dokumentu — *Porozumienia czterech mocarstw w sprawie Sudetów* — zawiera dwie dodatkowe deklaracje, załącznik do porozumienia oraz komunikat o składzie komisji międzynarodowej⁵⁷.

⁵² *Dokumenty i materiały...*, t. I, s. 222.

⁵³ *Jw.*, s. 209.

⁵⁴ *Jw.*, s. 222.

⁵⁵ J. W. Wheeler-Bennett, *op. cit.*, s. 162.

⁵⁶ *Dokumenty i materiały...*, t. I, s. 222.

⁵⁷ *Dokumente der deutschen Politik*, t. VI, cz. I, Berlin 1940, s. 380.

Uczestnicy układu, tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy, stwierdzają w dokumencie podstawowym, że osiągnęli porozumienie w sprawie „... odstąpienia (*Abtretung*) Niemcom obszaru zamieszkałego przez Niemców sudeckich”. Biorąc pod uwagę fakt, że tereny przekazywane Niemcom i określane w umowie monachijskiej jako „zamieszkałe przez Niemców sudeckich”, stanowiły część Republiki Czechosłowackiej, stwierdzić należy, że cztery państwa uznały się za uprawnione do dokonania aktu „cesji” części suwerennego terytorium państwa trzeciego na rzecz jednego z sygnatariuszy układu. Zgodnie z prawem międzynarodowym ani Wielka Brytania, ani Francja, ani Włochy wreszcie nie były uprawnione do podjęcia takiej decyzji.

W memorandum rządu czechosłowackiego z 22 IX 1933 r. m. in. czytamy:

„1. Zmuszony okolicznościami i pod niezwykłym naciskiem Rządów Francuskiego i Angielskiego, Rząd Republiki Czechosłowackiej z goryczą przyjmuje propozycje francusko-angielskie przypuszczając, że oba Rządy uczynią wszystko, aby przy realizacji wymienionych propozycji zabezpieczone zostały żywotne interesy Republiki Czechosłowackiej.

2. Rząd Republiki Czechosłowackiej stwierdza z ubolewaniem, iż przy opracowywaniu tych propozycji nie był on nawet uprzednio zapytywany”⁵⁸.

Memorandum to stanowić miało dla uczestników konferencji monachijskiej podstawę do podjęcia decyzji o przekazaniu Sudetów Niemcom. Trudno wnosić z tego dokumentu, aby rząd czechosłowacki upoważnił sygnatariuszy układu monachijskiego lub któregoś z nich oddzielnie do wyrażenia zgody na dokonanie cesji jego terytorium. Zresztą decyzji takiej nie mógł podjąć sam rząd Czechosłowacji, ponieważ byłaby ona sprzeczna z normami czechosłowackiego prawa konstytucyjnego. W *Korespondencji dotyczącej Czechosłowacji* znajduje się pismo posła czechosłowackiego w Londynie, Masaryka, do brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, Halifaxa⁵⁹. Masaryk powiadamia w tej nocy brytyjskie MSZ o odpowiedzi swego rządu na propozycję Chamberlaina zwołania konferencji międzynarodowej w sprawie Sudetów z udziałem Czechosłowacji. Pismo Masaryka, uzupełniając cytowane tu memorandum z 21 września, zwraca uwagę na fakt, że:

„[...] rząd czechosłowacki, przyjmując notę angielsko-francuską pod najsilniejszym naciskiem i bezpośrednim przymusem, nie miał czasu uczynić jakichkolwiek uwag odnośnie wielu jej punktów, które są niemożliwe do zrealizowania (podkreślenie ADR)”.

Rząd Czechosłowacji nie pozostawił wątpliwości co do tego, że nie wyraża zgody na to, aby podejmowano w sprawie Czechosłowacji decyzje bez jej udziału. Aktu dokonanego w Monachium nie sposób zatem określać terminem „cesja” w sensie prawnomiędzynarodowym, gdyż przedmiotem umowy był

⁵⁸ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, t. II, s. 474; *Materiały i dokumenty*, t. I, s. 193.

⁵⁹ *Correspondence Respecting ...*, op. cit., dok. 7, s. 18—19. Dokument nosi datę 26 IX 1933 r.

zabór części sudeckiej państwowego obszaru Czechosłowacji. Forma tego zaboru jest zupełnie wyjątkowa w stosunkach międzynarodowych. Jedynym, dość odległym zresztą porównaniem, które nasuwa się w tym wypadku, są pierwsze dwa rozbiory Polski w XVIII w.

W rozumieniu sygnatariuszy układu monachijskiego przedmiotem ich umowy było zrzeczenie się suwerennych praw Czechosłowacji do części jej terytorium na rzecz Niemiec. Zdaniem Oppenheima, „przedmiotem układu mogą być tylko zobowiązania państw umawiających się”⁶⁰.

Ehrlich zaś pisze:

„Umowa międzynarodowa jest zgodnym co do treści oświadczeniem woli dwu lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego jako takich, wiążących każdy z nich, jako oświadczenie jego własnej woli”⁶¹.

Pogląd na to zagadnienie jest jednomyślny i warunkiem koniecznym powstania dwustronnego lub wielostronnego węzła obligacyjnego jest zgodne oświadczenie woli stron umawiających się⁶².

W umowie czytamy dalej, że Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy nie tylko dokonały zaboru, bądź akceptowały ten zabór, lecz każde z tych państw „uważa się za odpowiedzialne za kroki niezbędne do zapewnienia jego wykonania”. W związku z tym „porozumienie czterech mocarstw w sprawie Sudetów” określało szczegółowy bezprawnego przejęcia części terytorium czechosłowackiego. I tak, strony umawiające się postanowiły, że ewakuacja rozpocznie się 1 października i:

„zgodne są co do tego, żeby ewakuacja tego obszaru była zakończona 10 października i to bez zniszczenia jakichkolwiek istniejących tam urządzeń”.

Co więcej, w umowie tej zawarto postanowienie, które S. Boratyński określa jako „niewątpliwe *cuiusmodi* w stosunkach międzynarodowych”⁶³. Powiedziano mianowicie tam:

„[...] Rząd czechosłowacki ponosi odpowiedzialność za to, że ewakuacja będzie dokonana bez uszkodzeń wspomnianych urządzeń”.

A zatem Czechosłowacja nie jest stroną umowy, która decyduje o tym, że jej terytorium zostanie przekazane Niemcom, lecz to nie przeszkadza tym ostatnim wraz z pozostałymi sygnatariuszami układu uczynić ją odpowiedzialną za pozostawienie w całości istniejących na jej terytorium urządzeń. Należy zgodzić się z Boratyńskim, że twórcem umowy chodziło raczej o instrument polityczny, który utrudniłby władzom czechosłowackim „uradowanie przynajmniej części narodowego majątku”⁶⁴, który — przecież — znajdował się dotychczas na terytorium Republiki Czechosłowackiej. Trudno

⁶⁰ L. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, s. 420.

⁶¹ L. Ehrlich, *op. cit.*, s. 247.

⁶² J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 1957, s. 139.

⁶³ S. Boratyński, *Obrona suwerenności*, *op. cit.*, s. 192.

⁶⁴ Jw.

bowiem wyobrazić sobie, jaką „odpowiedzialność” mógł ponosić rząd czechosłowacki w wypadku naruszenia tego postanowienia. I choć autorzy umowy nie mogli wiązać z tym stwierdzeniem żadnych skutków prawnych, to już sam fakt umieszczenia w międzynarodowej umowie stwierdzenia, dotyczącego państwa trzeciego (w tym wypadku Czechosłowacji) — że jej rząd „ponosi odpowiedzialność” — jest równie bezprawne jak użycie terminu „cesja”. A przecież zobowiązania sprzeczne z ogólnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego nie mogą być przedmiotem umowy międzynarodowej⁶⁵.

Punkt czwarty podstawowego dokumentu monachijskiego przewidywał okupację przeprowadzaną etapami. Wojska niemieckie miały zajmować tereny z przewagą ludności niemieckiej od 1 października począwszy. Cały teren, podlegający przekazaniu, podzielony został na 4 strefy odpowiadające kolejnym etapom. Wszystkie te strefy miały przejść pod okupację w ciągu tygodnia, tj. do 7 października. Pozostałe terytorium, nie objęte strefami „o przeważającym niemieckim charakterze”, podlegać miało decyzji komisji międzynarodowej. Jednak okupacja miała zakończyć się nie później niż 10 października. Komisja miała prawo zarządzić w niektórych strefach okręgu sudeckiego plebiscyt (punkt 5). Do tego czasu określone przez komisję tereny miały być kontrolowane przez międzynarodowe siły zbrojne, z tym jednak, że termin plebiscytu nie mógł wyjść poza 30 listopada. Wzorem proceduralnym do przeprowadzenia plebiscytu miał być plebiscyt na obszarze Saary.

Ostatni punkt (8) *Porozumienia czterech mocarstw* zawierał postanowienie, które odbiegało od zasadniczej treści umowy, tj. kwestii przyłączenia Sudetów do Rzeszy. Była w nim mowa o zwolnieniu Niemców sudeckich z wojska i policji, jeśli tego zapragną, oraz zwolnieniu z czechosłowackich więzień, jeśli ich przestępstwa miały charakter polityczny. Należy zwrócić uwagę, że postanowienie to sformułowane jest — podobnie jak cały dokument — w trybie oznajmującym. Powiedziano tam: „Rząd czechosłowacki zwolni w ciągu czterech tygodni...”.

Poza omówionym zasadniczym dokumentem podpisano w Monachium *Dodatek do porozumienia*, w którym rządy Anglii i Francji, zgodnie z propozycjami z 19 września, zabezpieczają nowe granice państwa czechosłowackiego. Sprawa gwarancji, zaproponowanych przez Anglię i Francję, nabrała tym większej wagi, że w swoim memorandum z 21 września rząd czechosłowacki podkreślił „specjalne znaczenie, jakie posiada dlań przyrzeczona zasada gwarancji”.

Otóż, o ile Anglia i Francja potwierdziły ofertę międzynarodowego zagwarantowania nowych granic Czechosłowacji, to Niemcy i Włochy zobowiązały się do udzielenia podobnej gwarancji, ale po uprzednim uregulowaniu problemu polskiej i węgierskiej mniejszości⁶⁶. Jeśli uwzględnimy, że

⁶⁵ L. Oppenheim, *op. cit.*, s. 423.

⁶⁶ Sprawa ta ma szereg aspektów, które wymagałyby oddzielnego opracowania.

rząd polski — wykorzystując krytyczną sytuację Czechosłowacji — już wówczas (21 IX 1938 r.) przedstawił swoje żądania dotyczące Zaolzia⁶⁷, jasny stanowiący prowokacyjny charakter podobnego sformułowania.

Abstrahując od faktu, że sama konferencja monachijska stanowiła naruszenie suwerenności Czechosłowacji, to stwierdzenie konieczności dalszego regulowania pozostałych problemów mniejszościowych zapowiadało dalszą ingerencję w wewnętrzne sprawy Czechosłowacji.

Warunek udzielenia gwarancji polegał na zapowiedzi „cedowania” nowych części terytorium czechosłowackiego. Nie ulega wątpliwości, że celem sformułowania, zawartego w *Dodatku do porozumienia*, było zachęcenie Polski i Węgier do dalszego zaboru Czechosłowacji, nie zaś ewentualne przedstawienie gwarancji niemiecko-włoskich, w które już wówczas nikt nie wierzył⁶⁸. W tej sytuacji również francusko-angielskie gwarancje stawały się bezprzedmiotowe, ponieważ dokument, w którym zagwarantowano nowe granice, zapowiadał równocześnie ich dalszą zmianę na niekorzyść Czechosłowacji.

Niejako kontynuacją „gwarancyjnego” dokumentu jest *Deklaracja dodatkowa*. Sygnatariusze układu monachijskiego ostrzegali w niej Czechosłowację, że jeśli sprawa mniejszości polskich i węgierskich nie zostanie rozwiązana w ciągu najbliższych trzech miesięcy w drodze porozumienia między zainteresowanymi rządami, to stanie się ona przedmiotem obrad innej konferencji, której skład uczestników pozostanie niezmienny w stosunku do obecnej. Innymi słowy, umowa monachijska nie rozwiązywała, jak to zapowiadał rząd niemiecki, wszystkich spornych problemów w Europie i nie likwidowała groźby wybuchu wojny⁶⁹. Zgodnie z postanowieniami umowy, podpisanej w Monachium, Czechosłowacja musiałaby, gdyby zaszła taka potrzeba, podporządkować się ponownie woli czterech państw, decyzją których może być pozbawiona dalszej części swego terytorium. Nie było bowiem podstaw, aby żywić nadzieję, że podczas następnej konferencji przynajmniej Francja i Wielka Brytania staną w obronie swego sojusznika — Czechosłowacji.

Przedstawione dokumenty dodatkowe, zapowiadając następne ingerencje wewnętrzne w sprawy Czechosłowacji, podtrzymywały przekonanie, że sprawa tego kraju nie została jeszcze ostatecznie załatwiona i dalsze jego losy pozostają niepewne. Perspektywa rozwiązywania problemów międzynarodowych drogą konferencji podobnych do monachijskiej, która zdawała się wprowadzać nowy zwyczaj w praktykę traktatową państw, potęgowała atmosferę niepewności i obaw związanych ze wzrastającą agresywnością Niemiec.

⁶⁷ L. Gelberg, *Wybór dokumentów*, t. II, s. 475.

⁶⁸ *Dokumenty i materiały...*, op. cit., t. I, dok. 32 i 33.

⁶⁹ *Jw.*, t. I, s. 222.

VII

Zagadnienie sprzeczności umowy z prawem konstytucyjnym polega na przekroczeniu ustalonych kompetencji w prawie wewnętrznym, przede wszystkim konstytucji, przy zawieraniu umowy międzynarodowej. Problem, czy tego rodzaju niezgodność czyni umowę nieważną, interpretowany jest dość różnie a teza, według której sprzeczność umowy międzynarodowej z prawem wewnętrznym unieważnia umowę, nie jest ogólnie przyjęta. Jednak praktyka międzynarodowa zna przykłady unieważnienia umów tylko z tego powodu, że nie były one zgodne z przepisami konstytucyjnymi⁷⁰.

Jest rzeczą charakterystyczną, że Raschhofer, który w swojej pracy szczegółowo omówił problem sudecki, analizując głównie prawnomiędzynarodowy status tego terytorium z uwzględnieniem aspektów historycznych, politycznych i prawa wewnętrznego (np. zagadnienia obywatelstwa) — nie ustosunkował się do sprawy zgodności umowy monachijskiej z prawem konstytucyjnym Czechosłowacji. Porusza to zagadnienie jedynie w przypisie:

„Ewentualne naruszenie czechosłowackich norm konstytucyjnych we współdziałaniu parlamentu przy układach, pozwala mówić o wadliwości aktu państwowego (ze stanowiska prawa państwowego), ale nie uzasadnia jego prawnomiędzynarodowej nieważności”⁷¹.

Ciekawe, że autor ten poprzestaje na tak ogólnikowym sformułowaniu. Jeśli nawet przyjmijmy jego pogląd — powszechnie uznawany w nauce prawa — że pogwałcenie przepisów konstytucyjnych nie wpływa na moc obowiązującą umów międzynarodowych, to postawa prof. Raschhofera, analizującego układ zawarty z pogwałceniem elementarnych norm prawa państwowego budzi zrozumiałą niepokój. Podejście takie byłoby uzasadnione, gdyby autor zachodnioniemiecki uważał, że w stosunku do Czechosłowacji układ monachijski był *res inter alios gesta*. Jest on — jak wiemy — zdania odmiennego. Jednak w najmniejszym stopniu nie wykazuje zainteresowania procedurą przewidzianą prawem wewnętrznym Czechosłowacji w sprawie zmiany granic państwa.

Czy rząd czechosłowacki był uprawniony, zgodnie z prawem konstytucyjnym, do wyrażenia zgody na cesję swego terytorium? Zagadnienie to regulował art. 64 konstytucji czechosłowackiej:

⁷⁰ Dekretem z 16 V 1836 r. Peru uznało za nieważny traktat podpisany z Chile (20 I 1835 r.), który został ratyfikowany jakoby wbrew konstytucji Chile. Rumuńska Rada Koronna unieważniła w r. 1914 traktat (z 30 X 1883 r.) z Niemcami i Austrią, ponieważ był on zawarty wbrew konstytucji. O ile pierwszy przykład, przytoczony przez Dehousse'a, nie ma specjalnej wartości dla naszych rozważań, to w drugim znajdujemy potwierdzenie tezy, że w wypadku pogwałcenia przez umowę międzynarodową konstytucji, państwo może zwolnić się od ciężących na nim, a sprzecznych z konstytucją zobowiązań. M. Dehousse, *La ratification des traités*. Paris 1935, s. 141.

⁷¹ H. Raschhofer, *op. cit.*, s. 190, przypis 3.

„Prezydent Republiki reprezentuje państwo na zewnątrz. Zawiera on i ratyfikuje umowy międzypaństwowe. Umowy [...] na mocy których obszar państwa ulega zmianie — wymagają zgody Zgromadzenia Narodowego”⁷².

Stąd wniosek, że warunkiem ważności traktatów dotyczących zmiany granic jest — według konstytucji czechosłowackiej — zgoda Zgromadzenia Narodowego. Wspomniany art. 64 stanowi dalej:

„O ile chodzi o zmianę obszaru państwowego, udziela Zgromadzenie Narodowe swej zgody w formie ustawy konstytucyjnej”.

Trzeba podkreślić, że jedynie w wypadku zmian terytorialnych konstytucja wymaga formy ustawy i to ustawy konstytucyjnej. Funkcja uchwalania ustaw konstytucyjnych oznaczała powierzenie rewizji konstytucji legislatywie. A więc Zgromadzenie Narodowe mogło dokonać zmian w ustawie zasadniczej, jeśli zmiany takie uchwalane były w formie ustawy przez obie Izby, przy czym w każdej z nich wymagana była większość 3/5 głosów. Zmiana granic terytorium państwowego zastrzeżona została do wyłącznej decyzji Zgromadzenia Narodowego również w art. 3, ust. 1, który postanawiał:

„Terytorium Republiki Czechosłowackiej tworzy całość jednolitą i niepodzielną, której granice mogą być zmienione jedynie w drodze ustawy konstytucyjnej” (podkreślenie — ADR)⁷³.

Konstytucja odsyła z kolei do art. 1 ustawy wprowadzającej, w której czytamy:

„Ustawy sprzeczne z Konstytucją, jej częściami składowymi i ustawami, które ją zmieniają i uzupełniają, są nieważne”⁷⁴.

Postanowienie to oznacza, że gdyby nawet Zgromadzenie Narodowe zdecydowało zwykłą większością głosów odstąpić część terytorium państwowego, nie nadając temu aktowi formy ustawy konstytucyjnej, to — zgodnie z obowiązującą w 1938 r. konstytucją — decyzja ta nie byłaby ważna w prawie wewnętrznym. Jednak Zgromadzenie Narodowe nigdy nie uchwaliło ustawy o odstąpieniu Niemcom Sudetów, nie ratyfikowało żadnej w tej sprawie umowy, choćby dlatego, że rząd czechosłowacki nigdy podobnej umowy nie zawarł.

Układ monachijski nie mógł nakładać na Czechosłowację żadnych zobowiązań, ponieważ pozostawała ona poza grupą sygnatariuszy układu i nie posiadała kontrahentów w umowie, której przedmiotem było przekazanie Niemcom Sudetów⁷⁵.

⁷² J. Makowski, *Nowe konstytucje*. Zbiór. Warszawa 1925, s. 295.

⁷³ Jw., s. 276.

⁷⁴ Ustawa z 29 II 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia konstytucji Republiki Czechosłowackiej, jw., s. 273.

⁷⁵ Por. L. Bittner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*. Berlin 1924, s. 82—100 oraz J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1948, s. 428—431.

VIII

W dotychczasowej analizie umowy monachijskiej pominięliśmy sprawę komisji międzynarodowej, która została uregulowana kilkoma postanowieniami omawianego układu.

Powstają wszakże pytania: 1) czy można na podstawie działalności komisji uznać decyzje monachijskie za zgodne z prawem? 2) czy udział przedstawiciela rządu czechosłowackiego w komisji i podpisanie umów niemiecko-czechosłowackich oznacza zgodę na postanowienia konferencji monachijskiej?

Wydaje się, że komisja powołana bezprawnie do życia nie może usprawiedliwić i nadać charakteru zgodnego z prawem aktowi, na podstawie którego została utworzona. Można natomiast stwierdzić, że komisja powołana na podstawie porozumienia sprzecznego z prawem międzynarodowym nie mogła działać w sposób z nim zgodny. Jej postanowienia nie mogą otrzymać innej, a w szczególności łagodniejszej, kwalifikacji od aktu, który ją ustanowił.

W sprawie podpisu złożonego przez Czechosłowację pod umową z Niemcami należy stwierdzić, że państwo czechosłowackie znajdowało się w sytuacji przymusowej i pozbawione było swobody decyzji zarówno przy podpisywaniu umowy o budowie i eksploatacji 'autostrady'⁷⁶, jak i porozumienia o wytyczeniu granicy między Rzeszą Niemiecką a Republiką Czechosłowacką⁷⁷. Protokół o porozumieniu w tej ostatniej sprawie podpisany został 20 listopada w Berlinie⁷⁸. Tego samego dnia podpisano dwie następne umowy: o obywatelstwie i zagadnieniach opcji⁷⁹ oraz o ochronie grup narodowych (*Deutsch-tschechoslovakische Erklärung über den Schutz der Beiderseitigen Volksgruppen*)⁸⁰. Umowy te zostały zawarte, kiedy okręg Sudetów znajdował się już w rękach niemieckich (ustawa o państwowo-prawnym włączeniu okręgu sudeckiego do Rzeszy uchwalona została dopiero 21 listopada)⁸¹.

Umowy te podpisano nie tylko po zawarciu układu monachijskiego, lecz po 40 dniach od momentu jego wykonania, tzn. okupacji części terytorium czechosłowackiego. Zatem nie mogą one nadawać znaczenia wcześniejszemu i bezprawnemu aktowi charakteru legalnego. Umowy te mogły natomiast stwarzać pozory zgodności z prawem i tylko temu celowi służyły. Przykładem tego jest oświadczenie w sprawie porozumienia o ustaleniu granicy:

„Między niemieckim i czechosłowackim rządem doszło do uzgodnienia stanowisk w sprawie ustalenia granicy między Rzeszą Niemiecką a Czecho-

⁷⁶ Tekst w *Dokumente der deutschen Politik...*, t. VI, cz. I, s. 381.

⁷⁷ Jw., s. 391.

⁷⁸ Jw. oraz A. Buckreis, *Politik des 20. Jahrhunderts, Weltgeschichte 1937—1938*. Nürnberg 1939, s. 288.

⁷⁹ *Dokumente der deutschen Politik...*, t. VI, cz. I, s. 384.

⁸⁰ A. Buckreis, *op. cit.*, s. 288.

⁸¹ Jw. oraz S. Boratyński, *Obrona suwerenności, op. cit.*, s. 187—190, obok wnikliwej analizy autor przytacza poglądy czeskiego polityka emigracyjnego E. Táborsky'ego z jego opracowania pt. *The Czechoslovak Cause, an Account of the Problems of International Law in Relation to Czechoslovakia*. London 1944.

słowacką Republiką. Protokół o tym porozumieniu podpisany został 20 listopada w Berlinie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych⁸².

Rząd czechosłowacki, po zrealizowaniu porozumienia monachijskiego, nie mógł przeszkodzić Niemcom w zaborze nawet tych terytoriów, które w rozumieniu umowy monachijskiej nie miały być okupowane. Komisja bowiem w praktyce nie skorzystała z uprawnień — nadanych jej aktem podpisanym w Monachium — nie przeprowadziła plebiscytu, ponieważ sprawa ostatecznego wytyczenia granic załatwiona została wspomnianą umową niemiecko-czechosłowacką, która wykluczała potrzebę przeprowadzenia plebiscytu.

Zresztą nie było norm prawa międzynarodowego, które dawałyby komisji uprawnienia do przeprowadzenia plebiscytu na terytorium państwa suwerennego a nie wyrażającego na taką działalność zgody. Nie posiadała ona również uprawnień do podejmowania decyzji w sprawie przynależności danego obszaru. W tym wypadku tylko Czechosłowacja, której zwierzchnictwu podlegał cały ten obszar, mogła rozstrzygać o jego dalszych losach.

IX

Wykazaliśmy, że w wypadku układu monachijskiego nie mamy do czynienia z przystąpieniem Czechosłowacji do umowy, ponieważ nie przyjęła ona umowy zawartej pomiędzy innymi państwami, nie złożyła pod nią swego podpisu, nie ratyfikowała tej umowy, wreszcie nie złożyła specjalnego dokumentu, z którego wynikałby fakt przystąpienia⁸³.

Układ monachijski nie został również przyjęty przez Czechosłowację w drodze adhezji (przystąpienia), która nastąpiłaby wtedy, gdyby Czechosłowacja zobowiązała się przestrzegać postanowienia umowy monachijskiej. Ale i wówczas nie stałaby się stroną tego układu. Rząd czechosłowacki mimo to wykonywał postanowienia układu, uzasadniając swoje postępowanie przymusowymi okolicznościami, w jakich się znalazł.

Układ monachijski jest przykładem umowy międzynarodowej zawartej na niekorzyść państwa trzeciego. Problematyka takich umów nie znalazła dotychczas szerszego opracowania teoretycznego w literaturze prawniczej.

Vattel stwierdza w tym wypadku jednoznacznie:

„Suweren już związany umową nie może zawierać innych umów, sprzecznych z pierwszą. Przedmioty, odnośnie do których przyjął on zobowiązanie, nie znajdują się w jego dyspozycji. Jeśli okaże się, że nowy układ jest w jakimkolwiek zakresie sprzeczny z dawniejszym, to w tym zakresie jest nieważny, ponieważ zawiera dyspozycje dotyczące przedmiotu, który nie jest we władzy tego, który nim dysponuje”⁸⁴.

⁸² *Dokumente der deutschen Politik...*, t. VI, cz. I, s. 391.

⁸³ Oświadczenie ministra spraw zagranicznych Czechosłowacji, K. Krofty, uważane ogólnie jako przyjęcie umowy monachijskiej będzie jeszcze przedmiotem analizy.

⁸⁴ Cyt. wg L. Ehricha, op. cit.

Fauchille pisze zaś:

„Wszelki układ spreczny z prawem winien być uznany jako nieważny”⁸⁵.

Oppenheim wyciąga z tej zasady wnioski, że:

„Zawieranie takich układów (sprzecznych z prawem — przyp. ADR) jest działaniem bezprawnym, które nie może pociągnąć skutków prawnych z korzyścią dla naruszającego prawo”⁸⁶.

Jest rzeczą istotną, że umowa monachijska była nie tylko wyrazem woli państw, które ją zawierały, lecz — co ważniejsze — woli sprzecznej z interesami państwa i narodu, którego dotyczyła. M. Lachs pisze, że treść układu monachijskiego nasuwa nie tylko zagadnienie mocy wiążącej wobec państwa trzeciego — Czechosłowacji, „ale ważności w obliczu prawa w ogóle”⁸⁷. Pisze on dalej, że z punktu widzenia formalno-prawnego jest rzeczą bardzo wątpliwą, by brak protestu ze strony państwa poszkodowanego był wyrazem zgody na postanowienia krzywdzącej umowy. Szereg autorytetów wyraża zdecydowany pogląd, że milczenie nie może być rozumiane jako wyrażenie zgody na sprzeczne z prawem postanowienie. M. Lachs posuwa się jeszcze dalej dowodząc, iż

„[...] ciężary i obowiązki z istoty swej dopuszczalne, ale niezgodnione z państwami, które mają je ponosić, nie są dla nich wiążące”⁸⁸.

Roxborough stwierdza:

„Chociaż niektóre systemy prawa czasem zezwalają stronom, poprzez porozumienie, zmienić ogólne zasady prawa na korzyść trzeciej strony, to jednak nigdy nie przyznają one takiej zmiany na jej szkodę”⁸⁹.

Uważa on, że jeśli traktat narusza legalne prawa trzeciego państwa, to jest ono uprawnione do przedłożenia natychmiastowej interwencji⁹⁰. Roxborough wyróżnia w praktyce trzy kategorie wypadków, w których prawa państwa trzeciego zostają naruszane: 1) kiedy traktat narusza powszechnie przyjęte zasady prawa międzynarodowego, 2) kiedy zagraża on bezpieczeństwu państwa trzeciego, 3) kiedy narusza prawa poprzednio nabyte przez państwo trzecie⁹¹.

W takich wypadkach państwo poszkodowane uprawnione jest — zdaniem tego autora — do czynnej obrony swoich praw. Łatwo stwierdzić, że układ monachijski stanowi ilustrację dla wszystkich wymienionych wyżej okoliczności.

⁸⁵ P. Fauchille, *Traité de droit international public*. Paris 1926, t. I, s. 301.

⁸⁶ L. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, cz. II, s. 420.

⁸⁷ M. Lachs, *Umowy wielostronne*. Warszawa 1957, s. 181.

⁸⁸ *Jw.*, s. 182—186.

⁸⁹ R. Roxborough, *International Conventions and Third States*. London 1917, s. 29.

⁹⁰ *Jw.*, s. 32.

⁹¹ *Jw.*, s. 33.

Ch. Rousseau pisze:

„Umowa nie ma mocy prawnej, jeśli jej treść jest sprzeczna z pozytywną normą prawa międzynarodowego, wiążącą wszystkich sygnatariuszy”⁹².

Podobne stanowisko zajął Hyde⁹³. Ten ogólnie przyjęty pogląd znalazł również wyraz w projekcie prawa traktatowego, przedstawionym przez H. Lauterpachta w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ. Artykuł 15 projektu postuluje:

„Umowa międzynarodowa, jak i którekolwiek z jej postanowień nie mają mocy prawnej, jeśli ich wykonanie połączone jest z jakimkolwiek działaniem, które w świetle prawa międzynarodowego jest bezprawne”⁹⁴.

Pogląd taki uzasadniony jest tym, że umowy międzynarodowej, tj. pojedynczego aktu, nie można przeciwstawić prawu międzynarodowemu jako całości. Odwrotnie, umowa międzynarodowa, jako pojedynczy akt prawno-międzynarodowy, winna uwzględniać ogół norm prawnomiędzynarodowych, którymi kierują się państwa we wzajemnych stosunkach. Zaś ignorowanie tych norm, które uzyskały powszechne uznanie przed zawarciem określonej umowy, byłoby równoznaczne z samowolą⁹⁵. Umowa monachijska stanowi akt samowoli, ponieważ narusza kardynalne zasady prawa międzynarodowego: poszanowania suwerennej równości państw, integralności ich terytorium, wzajemnych korzyści i nieinterwencji, ścisłego przestrzegania umów międzynarodowych.

Umowa międzynarodowa stanowi prawny akt konkretyzacji obowiązujących zasad prawa, akt wprowadzenia ich w życie. Zatem umowy niezgodne z tymi zasadami są sprzeczne z prawem i pozbawione głównej podstawy ważności. Nikt nie zaprzecza, że umowa nie może w żadnej formie naruszać legalnych praw i interesów państw trzecich. W tym zakresie doktryna prawa międzynarodowego wypowiada jednolity pogląd⁹⁶. Hyde pisze:

„Państwo, nie będące stroną umowy, nie jest związane jej warunkami. Prawa państwa nie mogą być ograniczone przez umowę, w której ono nie uczestniczy”⁹⁷.

Podobny pogląd wyraża zarówno McNair⁹⁸, jak i cytowany już Roxborough. Zasada *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* zawarta jest także w artykule 18 harwardskiego projektu konwencji o umowach⁹⁹.

⁹² Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*. Paris. 1944, s. 341.

⁹³ Ch. Hyde, *International Law. Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*. Boston 1922, t. IV, s. 328.

⁹⁴ Doc. A/CN.4/63 z 21 III 1953 roku.

⁹⁵ W. Szurszałow, *Podstawy ważności umów międzynarodowych*. „Państwo i Prawo” nr 3, Warszawa 1957, s. 456—468.

⁹⁶ L. Oppenheim, *op. cit.*, s. 420.

⁹⁷ Ch. Hyde, *op. cit.*, t. IV, s. 328.

⁹⁸ McNair, *The Law of Treaties*. London 1938, s. 113.

⁹⁹ „American Journal of International Law”, nr 4, 1935, Supplement, s. 661. Opracowania dotyczące zagadnienia ważności umów międzynarodowych zawieranych na niekorzyść państw trzecich omawiają tę problematykę na ogół powierzchownie, nie formułując wyczerpujących opinii.

Radziecki autor pisze o tej zasadzie, że we współczesnych warunkach stanowi ona:

„najważniejszą umowę prawa międzynarodowego, ponieważ bez jej przestrzegania nie może być równości państw i swobody w podejmowaniu zobowiązań, poszanowania konstytucyjnej procedury zawierania umów międzynarodowych, istniejącej w każdym państwie”¹⁰⁰.

Dotychczasowe rozważania na temat umowy monachijskiej potwierdzają trafność tego sformułowania.

Dodajmy, że 30 IX 1938 r. minister spraw zagranicznych Czechosłowacji, K. Krofta, złożył oświadczenie, w którym czytamy:

„W imieniu prezydenta Republiki i w imieniu rządu oświadczam, że podporządkujemy się powziętym rozstrzygnięciom w Monachium bez nas i przeciwko nam. Nasze stanowisko będzie panom przedstawione na piśmie. W chwili obecnej nie mam nic do dodania. Nie wiem czy z postanowień zapadłych w Monachium wasze kraje będą miały korzyść. My jednak jesteśmy pewni, że po nas dotknie to innych”¹⁰¹.

Kiedy zestawimy omawianą już odpowiedź rządu czechosłowackiego na propozycje Anglii i Francji oraz cytowane pismo posła czechosłowackiego w Londynie (z 26 września) z powyższą wypowiedzią ministra spraw zagranicznych okaże się, że Czechosłowacja nigdy nie akceptowała decyzji o przekazaniu części swojego terytorium Rzeszy Niemieckiej.

Nie sposób bowiem uznać stwierdzenia rządu czechosłowackiego, że „zmuszony okolicznościami i pod niezwykłym naciskiem” akceptuje propozycje, które przyjęto później w Monachium — według oświadczenia Krofty — „bez nas i przeciw nam”, za swobodnie wyrażoną wolę państwa czechosłowackiego. Stwierdzając, że umowa zawarta została „bez nas”, rząd czechosłowacki wskazywał wyraźnie, iż dotyczy ona państwa trzeciego, dodając zaś, że umowa ta skierowana jest „przeciw nam”, rząd czechosłowacki określał akt monachijski jako układ na niekorzyść państwa trzeciego. Trudno sobie wyobrazić, aby umowa, w której oświadczenie woli państwa złożone w warunkach pełnej swobody, jako wyraz rzeczywistej woli, określona została przez to państwo jako umowa skierowana przeciwko niemu. Oświadczenie ministra spraw zagranicznych stwierdzające niedwuznacznie, że rząd Czechosłowacji nie zgadza się z treścią umowy i korzysta z możliwości złożenia protestu przeciwko niej, posiada większą wartość międzynarodowo-prawną, jako dokument, aniżeli cytowany protokół o ustaleniu granicy.

Z powyższych uwag wynika, że zgodnie z zasadą *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* dla Czechosłowacji z układu monachijskiego nie wynikały żadne obowiązki.

Konfrontacja umowy monachijskiej z podstawowymi zasadami i normami

¹⁰⁰ W. Szurszałow, *op. cit.*, s. 465.

¹⁰¹ Tekst w *Europäische Politik 1933—1938 im Spiegel der Prager Akten*, hrsgb. F. Berber, cyt. wg B. Celovsky, *op. cit.*, s. 463. Por. również w jęz. polskim *Dokumenty i materiały, op. cit.*, t. I, s. 259.

prawa międzynarodowego pozwala nam sformułować nie tylko powyższy wniosek, lecz również twierdzenie, że umowa ta w świetle prawa była nieważna i nie posiadała mocy prawnej. Wszelako fakt podpisania jej przez sygnatariuszy i częściowej realizacji każe przypuszczać, że państwa — uczestnicy układu monachijskiego uważały go za ważny i obowiązujący.

Układ podpisano 29 IX 1938 r. 7 października tegoż roku ukończono zajmowanie terenów podlegających przejściu przez Niemcy na podstawie umowy monachijskiej, zaś 21 października Hitler wydał instrukcję w sprawie całkowitej likwidacji niepodległej Czechosłowacji. Warto zaznaczyć, że Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze tylko na tej podstawie uzasadnił w swoim wyroku nieważność umowy monachijskiej, która — zdaniem tego organu — dotknięta była wadą woli, ponieważ w momencie zawierania umowy Niemcy nie zamierzały jej przestrzegać¹⁰².

X

Umowa monachijska z r. 1938 była nieważna *ex tunc* — taki jest ostateczny wniosek dotychczasowych rozważań. Istnieje wszakże kilka elementów, które skłaniają do charakterystyki dalszych losów tego układu.

1. Znaczna ilość zachodniemieckich publikacji rozpowszechnia szeroko twierdzenie, jakoby zagadnienie mocy wiążącej umowy monachijskiej pozostawało nadal otwarte. Wysuwa się przy tym argument, że jeśli nawet w wyniku złamania układu przez Rzeszę hitlerowską utracił on swoją ważność, to nie zmienia to sprawiedliwego charakteru decyzji podjętych w Monachium 29 IX 1938 r.

2. Na analizę zasługuje stanowisko sygnatariuszy umowy monachijskiej, którzy w czasie II wojny światowej opublikowali dokumenty, określając w nich swój stosunek do układu monachijskiego. Omówienie tych aktów jest celowe, może bowiem ostatecznie rozstrzygnąć wątpliwości w sprawie obecnej oceny prawnomiędzynarodowej analizowanego układu.

3. Wreszcie potrzebę przesłedzenia dalszych losów umowy monachijskiej uzasadnia fakt, iż nie tylko koła rewizjonistyczne NRF lansują tezę o jej ważności, lecz również P. Guggenheim uważa, że moc wiążąca umowy monachijskiej wynikała ze zgody Czechosłowacji wyrażonej w nocie z 30 IX 1938 r.¹⁰³. Pogląd ten powtarzają też inni autorzy na Zachodzie¹⁰⁴.

Pomijając całokształt zagadnień politycznych i prawnych okresu II wojny światowej, dotyczących umowy monachijskiej, przypomnimy dokumenty formalnie anulujące tę umowę, bowiem akty te ostatecznie rozstrzygnęły

¹⁰² *Niurnbierskiej process*, t. II, Moskwa 1955, s. 969.

¹⁰³ Wykłady w Akademii Prawa Międzynarodowego w Hadze z 1949 r. „Recueil de cours” nr 74 (1949—I), s. 240.

¹⁰⁴ K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*. Genève 1954, s. 286 oraz O. Kimminich, *Munich and International Law*. „Sudeten-Bulletin” 1963, nr 7/8, s. 249.

sprawę dalszych jej losów. Charakteryzując okoliczności, w których doszło do anulowania umowy trzeba stwierdzić, że czechosłowaccy politycy przebywający na emigracji z Beneszem na czele usiłowali rozstrzygnąć trzy naczelnne problemy: 1) sprawę uznania rządu, 2) kwestię prawnej ciągłości Republiki, 3) anulowanie umowy monachijskiej¹⁰⁵.

Nie wydaje się rzeczą konieczną szersze uzasadnienie teoretyczne i wykazanie znaczenia praktycznego pomyślnego załatwienia wszystkich wymienionych problemów. O ile bowiem Polska była uznana od początku jako pełnoprawny sojusznik w koalicji antyhitlerowskiej, o tyle Czechosłowacja musiała o to uznanie zabiegać. Sprawa ta weszła w nowe stadium z chwilą przystąpienia Anglii i Francji do wojny. Emigracyjny rząd czechosłowacki powiadomił natychmiast państwa walczące z Niemcami, że Czechosłowacja znajduje się w stanie wojny z Rzeszą hitlerowską od 15 III 1939 r. i że przyłącza się do sprzymierzeńców¹⁰⁶. Następne etapy zabiegów tego rządu są następujące: od uznania Zgromadzenia Narodowego (20 XII 1939), poprzez uznanie Tymczasowego Rządu (21 VII 1940), do definitywnego uznania z nawiązaniem stosunków dyplomatycznych (18 VII 1941). Nie trudno spostrzec, że rząd brytyjski nie spieszył z dokonaniem aktów ułatwiających sytuację emigracyjnym politykom czechosłowackim. Sprawa była traktowana przez rząd angielski raczej pod naciskiem zewnętrznych okoliczności: uznanie Rządu Tymczasowego nastąpiło pod wpływem klęski we Francji i rozpoczętej bitwy o Anglię, w której brali udział czescy lotnicy; zaś nawiązanie stosunków dyplomatycznych dn. 18 VII 1941 r. — pod wpływem rozszerzania się wojny na obszarze ZSRR, który uznał rząd czechosłowacki tego samego dnia co Wielka Brytania.

Prezydent Benesz wielokrotnie podkreślał pomoc ZSRR dla czechosłowackiego rządu emigracyjnego. 12 XII 1943 r. podpisany został między obu państwami 20-letni traktat przyjaźni nawiązujący do traktatu z r. 1935, a więc uznający wyraźnie ciągłość Republiki¹⁰⁷. Również w sprawie anulowania umowy monachijskiej Związek Radziecki przyszedł z pomocą Czechosłowacji przyczyniając się do ostatecznego wyrzeczenia się tej umowy przez Wielką Brytanię¹⁰⁸. W wyniku londyńskich rozmów Mołotowa z Beneszem (9 VI 1942 r.) opublikowane zostało 10 VIII 1942 r. w „The Times” oświadczenie ZSRR w sprawie układu monachijskiego i granic Czechosłowacji. Deklaracja Mołotowa nie pozostawiała żadnych wątpliwości co do radzieckiego stanowiska w powojennym regulowaniu granic Czechosłowacji. W oświadczeniu tym czytamy:

¹⁰⁵ Por. E. Beneš, *Paměti, Od Mnichova k nove valce, a k novemu vítězví*. Praha 1947 oraz J. W. Wheeler-Bennett, *Munich — Prologue to Tragedy*. London 1948.

¹⁰⁶ E. Beneš, *Paměti...*, s. 131.

¹⁰⁷ E. Beneš, *Šest let exilu a druhe světové války. Reči, projevy a dokumenty z r. 1938—1945*. Praha 1947, s. 334 i 364.

¹⁰⁸ E. Beneš, *Paměti...*, s. 303.

„Rząd radziecki nigdy nie miał nic wspólnego z Monachium. Był on przeciwny polityce, która doprowadziła do Monachium i dlatego nie uznaje niczego, co zostało tam postanowione odnośnie do Czechosłowacji, ani żadnych następstw polityki monachijskiej w r. 1938 i 1939. Nie uznaje również żadnych zmian granic czechosłowackich z r. 1938 i 1939. Stoi on na stanowisku przedmonachijskich granic Czechosłowacji”¹⁰⁹.

Emigracyjny rząd czechosłowacki czynił wysiłki, aby Wielka Brytania złożyła podobne oświadczenie. W tym celu przeprowadzone zostały dwustronne brytyjsko-czechosłowackie rokowania (25 VI—7 VII 1942), których głównym celem było uzyskanie anulowania umowy monachijskiej¹¹⁰.

Uzgodniono, że formą tego aktu będzie wymiana not między ministrami spraw zagranicznych — Edenem a Masarykiem. Niezależnie od tego minister Eden poinformował parlament o anulowaniu układu monachijskiego i podał do wiadomości Izby Gmin tekst obu not. W opublikowanym tekście — za zgodą obu rządów — pominięto fragment dotyczący ciągłości prawnej państwa i przyszłych przesiedleń.

Dn. 5 VIII 1942 r. Eden skierował do Masaryka notę poniższej treści:

„W świetle ostatniej wymiany poglądów między naszymi rządami sądzę, że byłoby pożyteczne dla mnie złożenie następującego oświadczenia odnośnie do stanowiska Rządu Jego Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie w sprawie Czechosłowacji.

W moim liście z 18 lipca 1941 r. informowałem Waszą Ekscelencję, że król postanowił akredytować Posła Nadzwyczajnego i Ministra Pełnomocnego przy dr. Beneszu jako Prezydencie Republiki Czechosłowacji. Wyjaśniłem, że ta decyzja Rządu Jego Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie zakładała uznanie statusu prawnego Prezydenta Republiki Czechosłowackiej, jako identycznego z sytuacją innych Sprzymierzonych Szefów Państw i Rządów ustanowionych w tym kraju. Status przedstawiciela Jego Królewskiej Mości został ostatnio podniesiony do rangi Ambasadora.

W swym orędziu radiowym do narodu czechosłowackiego z dnia 30 września 1940 r. Premier Rządu określił już stanowisko Rządu Jego Królewskiej Mości co do porozumień osiągniętych w Monachium w 1938 r. Pan Churchill oświadczył wówczas, że układ monachijski został złamany przez Niemców. Oświadczenie to było oficjalnie zakomunikowane dr Benesowi 11 listopada 1940 roku.

Powyższe oświadczenie i formalny akt uznania kierowały i kierują polityką Rządu Jego Królewskiej Mości w stosunku do Czechosłowacji, lecz by uniknąć jakichkolwiek możliwych nieporozumień pragnę zadeklarować w imieniu Rządu Jego Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie, że wobec świadomego złamania przez Niemcy porozumień osiągniętych w r. 1938 i dotyczących Czechosłowacji, w których uczestniczył Rząd Jego Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie, Rząd Jego Królewskiej Mości uważa, że jest wolny od wszelkich zobowiązań w tym względzie. Żadne zmiany z r. 1938 i późniejsze nie będą miały wpływu na ostateczne ustalenie granic, które zostanie dokonane po zakończeniu wojny”¹¹¹.

¹⁰⁹ „The Times” z 10 VIII 1942 r., cyt. wg *Documents on International Affairs 1939—1946*, vol. II, *Hitler's Europe*, London 1954, s. 317.

¹¹⁰ Por. J. W. Wheeler-Bennett, *op. cit.*

¹¹¹ Great Britain, Foreign Office: Exchange of Notes between the United Kingdom and the Czechoslovak Republic concerning the Policy of His Majesty's Government in the United Kingdom to Czechoslovakia, London, August 5, 1942, Cmd. 6379 (London H. M. S. O., 1942) cyt. wg *Documents...*, s. 317.

Masaryk potwierdzając odbiór noty Edena, pisał w odpowiedzi:

„Nota Waszej Ekszelencji kładzie szczególny nacisk na fakt, że formalny akt uznania kierował polityką Rządu Jego Królewskiej Mości w stosunku do Czechosłowacji, lecz by uniknąć jakichkolwiek możliwych nieporozumień Rząd Jego Królewskiej Mości deklaruje, iż wobec świadomego złamania przez Niemcy porozumień osiągniętych w r. 1938 i dotyczących Czechosłowacji, w których uczestniczył Rząd Jego Królewskiej Mości w Zjednoczonym Królestwie, Rząd Jego Królewskiej Mości uważa, że jest wolny od wszelkich zobowiązań w tym względzie. Żadne zmiany z r. 1938 i późniejsze nie będą miały wpływu na ostateczne ustalenie granic, które zostanie dokonane po zakończeniu wojny.

Mój rząd przyjmuje notę Waszej Ekszelencji, jako praktyczne rozwiązanie życiowo ważnych dla Czechosłowacji zagadnień i trudności, które wyłoniły się między naszymi krajami w konsekwencji układu monachijskiego, zachowując — oczywiście — nasze polityczne i prawne stanowisko w stosunku do układu monachijskiego i wydarzeń, które po nim nastąpiły, tak jak zostało to wyrażone w nocie czechosłowackiego ministra spraw zagranicznych z 16 XII 1941 r. Uważamy Pańską notę z 5 sierpnia 1942 r. za wielce doniosły akt sprawiedliwości w stosunku do Czechosłowacji i zapewniamy o naszej prawdziwej satysfakcji i głębokiej wdzięczności dla waszego wielkiego kraju i narodu. Między naszymi krajami układ monachijski możemy uważać za martwy”¹¹².

Nasuwa się pytanie, czy anulowanie układu monachijskiego było wynikiem li tylko naruszenia jego postanowień przez Niemcy, czy też oznaczało ono całkowite odrzucenie układu z 1938 r. z powodów merytorycznych wynikających z treści umowy? Wydaje się, że rząd brytyjski odrzucił całkowicie układ monachijski i to nie dlatego, że został on podeptany przez Niemcy w marcu 1939 r. Fakt ten był jedynie dogodnym pretekstem pozwalającym Wielkiej Brytanii zwolnić się z zaciągniętych, lecz sprzecznych z prawem zobowiązań. Przyczyną sformułowania, które wzbudza przedstawione wyżej wątpliwości był m. in. fakt, iż skład Izby Gmin, który przyjmował sprawozdanie Chamberlaina po powrocie z Monachium w r. 1938, pozostał niezmienny, gdy 5 VIII 1942 r. Eden informował Izbę o dokonanej wymianie not z Masarykiem. Gdyby nota Wielkiej Brytanii miała oznaczać, że rząd tego kraju „uważa problem Sudetów za otwarty”, jak pisze wielu zachodniemieckich autorów¹¹³, to Masaryk nie określiłby jej jako „wielce doniosły akt sprawiedliwości w stosunku do Czechosłowacji”.

Wątpliwości te wyeliminowane zostały bez reszty w dokumencie francuskim. W czwartą rocznicę podpisania porozumienia monachijskiego francuskie Zgromadzenie Narodowe w Londynie skierowało na ręce premiera rządu czechosłowackiego, J. Šramka, notę podpisaną przez de Gaulle'a, w której czytamy:

„[...] odrzucając umowy podpisane w Monachium 29 września 1938 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe uroczyście oświadcza, że uważa te umowy za nieważne, jak również dalsze akty powstałe w wyniku podpisania tych umów”¹¹⁴.

W dwa lata później, podczas wizyty de Gaulle'a w Londynie (8 VI 1944 r.),

¹¹² Jw.

¹¹³ Por. pracę zbiorową pt. *München 1938 — eine offene Frage*. München 1958.

¹¹⁴ Cyt. wg E. Beneš, *Paměti ...*, s. 344.

został uzgodniony i ogłoszony wspólny czechosłowacko-francuski dokument, potwierdzający stanowisko Francji z r. 1942 w sprawie umowy monachijskiej i granic Czechosłowacji¹¹⁵.

Dn. 22 VIII 1944 r. rząd Republiki Czechosłowackiej i tymczasowy rząd Republiki Francuskiej uzgodniły następujący wspólny komunikat:

„Oświadczając ponownie, że uważają układy monachijskie, ze wszystkimi ich następstwami za nieważne od samego początku (*nul et non avenu*) rząd Republiki Czechosłowackiej i tymczasowy rząd Republiki Francuskiej stwierdzają, że pomiędzy obu państwami są ponownie nawiązane takie same stosunki, jakie istniały przed podpisaniem wymienionych układów.

Potwierdzając, że tradycyjna polityka przyjaźni i sojuszu, która je jednoczy oraz ich wspólna wierność zasadom wolności i niezawisłości zostały wzmocnione przez wspólną walkę toczoną ramię przy ramieniu przeciwko temu samemu nieprzyjacielowi, rząd Republiki Czechosłowackiej i tymczasowy rząd Republiki Francuskiej uzgodniły, że w istniejących układach dokonane zostaną we właściwym czasie zmiany i uzupełnienia, które będą uznane za konieczne po to, aby współpraca pomiędzy Czechosłowacją i Francją w ramach ogólnego bezpieczeństwa i odbudowy Europy i świata była ściślejsza i skuteczniejsza¹¹⁶.

Dodajmy, że przemawiając w r. 1944 w Algierze w związku z przybyciem Benesa z Moskwy, gen de Gaulle określił układ monachijski jako przeklęty i godny nienawiści¹¹⁷.

Ostatnim sygnatariuszem układu monachijskiego, który uznał się zwolnionym z zobowiązań tej umowy, były Włochy. Akt anulowania ogłoszony został 26 IX 1944 r. w formie oświadczenia rządu włoskiego o nieważności umowy monachijskiej i orzeczenia arbitrażowego z dn. 2 XI 1938 r.

„Konstatując, że polityka reżimu faszystowskiego przeciw Czechosłowacji była sprzeczna nie tylko z najszlachetniejszymi tradycjami Włoch, lecz również z naszymi podstawowymi interesami i stwierdzając, że taka polityka stanowiła jeden z najpoważniejszych przejawów niewolniczego podporządkowania się faszyzmu Niemcom hitlerowskim, rząd włoski ogłasza uroczyste za nieważne i niebyłe układy monachijskie z dnia 29 września 1938 r. oraz tak zwane orzeczenie rozjemcze Ciano-Ribbentrop sformułowane w Wiedniu 2 listopada 1938 r., a także każdy inny akt, który jako następstwo tych układów i tego orzeczenia zmierzał do wyrządzenia szkody niepodległości i integralności Republiki Czechosłowackiej.

Rząd włoski oświadcza w obliczu świata i historii, że wszystkie te akty i układy stanowiły zdradę myśli i woli ludu włoskiego, który dopóki był wolny, pragnął polityki pełnej zaufania i owocnej współpracy z Czechosłowacją w interesie pokoju i wolności Europy¹¹⁸.

Poseł Czechosłowacji w Rzymie, V. Vanek, przesłał tekst włoskiej deklaracji do „Čechoslovaka” i spowodował zamieszczenie na łamach czechosłowackiej prasy komunikatu wyrażającego zadowolenie z unieważnienia

¹¹⁵ Jw., s. 350.

¹¹⁶ Cyt. wg E. Beneš, *Šest let...*, s. 485—486.

¹¹⁷ Cyt. wg E. Beneš, *Paměti...*, s. 350.

¹¹⁸ Cyt. wg odpisu tekstu deklaracji w jęz. włoskim *Archiv Ministerstva Zahraničních Věci*. Praha Kr. Č. 77 Duv (fotokopie w PISM). Ponadto czeski tekst w: E. Beneš, *Šest let...*, s. 486—487.

umowy monachijskiej przez Włochy¹¹⁹. Tekst komunikatu został opublikowany za pośrednictwem włoskiego MSZ również w prasie włoskiej¹²⁰.

Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami prawa międzynarodowego pogwałcenie zobowiązań umownych przez jedną stronę daje pozostałym kontrahentom prawo anulowania umowy i zwolnienia się z obowiązków umownych wobec państwa naruszającego. Aktem takiego zwolnienia się od zobowiązań wobec Niemiec są przytoczone dokumenty Wielkiej Brytanii, Francji i Włoch, które uznały ten układ za nieważny *ex tunc* (Wielka Brytania) i *ex nunc* (Francja i Włochy).

Znamienny jest fakt, że akty wydane przez mocarstwa alianckie w sprawie Niemiec nie regulują kwestii powrotu Sudetów do Czechosłowacji. Bowiem wszystkie postanowienia dotyczące układu terytorialnego Niemiec regulują jedynie te problemy, które wymagają decyzji wielkich mocarstw. Okręg sudecki bezpośrednio po wyzwoleniu znalazł się pod suwerenną władzą Czechosłowacji i taki stan rzeczy był wobec prawa międzynarodowego wystarczająco uzasadniony. Było to potwierdzenie tezy, że umowa monachijska nie stanowiła obowiązującej normy prawa międzynarodowego, zaś całkowite wyrzeczenie się sygnatariuszy jej przestrzegania stanowiło dostateczną podstawę prawną do przywrócenia zwierzchnictwa terytorialnego Czechosłowacji. Rozważając zatem problem uregulowania prawnego przynależności państwowej Sudetów musimy stwierdzić, czy mocarstwa przewidywały włączenie tego okręgu do Niemiec.

Dn. 5 VI 1945 r. podpisano w Berlinie akty prawne, dokonujące podziału Niemiec na cztery strefy okupacyjne. Dokumenty te równocześnie określają niemieckie terytorium państwowe. W deklaracji o objęciu władzy najwyższej w Niemczech mieści się zwrot, podający jako niemieckie terytorium państwowe obszary określone granicami Niemiec z dn. 31 XII 1937 r. Powiedziano tam:

„Wyżej wymienione siły zbrojne opuszczą obszary, leżące poza granicami Niemiec z 31 grudnia 1937 roku”¹²¹.

Oświadczenie głównych mocarstw w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech, podpisane 8 czerwca, w sposób następujący określa granice stref:

„Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r. będą do celów okupacji podzielone na cztery strefy”¹²².

Umowa poczdamska określa jako terytorium niemieckie podstawę teryto-

¹¹⁹ Archiv Ministerstva Zahraničnich Věci (AMZV), Praha. Londynsky Archiv. Krabice Č. 130 T (fotokopia w PISM). Raporty posła czechosłowackiego w Rzymie, V. Vaneka, do MZS CSR w Londynie z dn. 16 XI 1944 r. nr 393/44, odcinki z przedrukiem komunikatu w „Italia Nuova”, „Avanti”, „Corriere di Roma” z 16 XI 1944 r. (fotokopie w PISM) oraz z 23 XI 1944 nr 464/duv/44.

¹²⁰ AMZV Praha Kr 77 Duv. odpis noty Bonomiego do V. Vaneka nr 15/01192/5.

¹²¹ „Zbiór Dokumentów” nr 10, 1947, s. 206.

¹²² Jw., s. 218.

rialną działalność Sojuszniczej Rady Kontroli. Zwrot „granice Niemiec z 31 grudnia 1937 r.” powtarza się również w wielu ustawach wydawanych przez Sojuszniczą Radę Kontroli. Zestawienie aktów prawnych z praktyką międzynarodową pozwala sformułować pogląd, że terytorium niemieckim jest obszar, na którym rozciąga się jurysdykcja Sojuszniczej Rady Kontroli¹²³.

A. Klafkowski stwierdza, że terytorium, na którym rozciąga się jurysdykcja Sojuszniczej Rady Kontroli nie pokrywa się z granicami Niemiec z 31 XII 1937 r. Na podstawie przytoczonych wyżej aktów prawnych wyciągnąć można wniosek, że wszystkie terytoria, nad którymi nie rozciąga się władza Sojuszniczej Rady Kontroli, nie stanowią części Niemiec, w szczególności gdy terytoria te nie wchodziły w skład Rzeszy przed 31 XII 1937 r.¹²⁴

Takim właśnie obszarem są Sudety. A. Klafkowski pisze:

„Zważywszy, że dzieli się tylko to, co stanowi całość, przypuścić wolno, że wszystkie akty prawne, stanowią jednocześnie dowód uznania całości i jedności Niemiec”¹²⁵.

Jest to realny dowód całości i jedności Niemiec w granicach obszaru, z określonego przez terytorium stref okupacyjnych.

Uchwały poczdamskie postanawiają w kwestii przesiedleńców:

„Trzy rządy rozważywszy sprawę pod każdym względem uznają, że należy przedsięwziąć przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej lub jej elementów pozostałych w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech” (podkreślenia — ADR)¹²⁶.

A zatem rozdział XIII układu poczdamskiego nałożył na Czechosłowację zobowiązania o określonym charakterze. Podkreślenie, że trzy mocarstwa rozważyły sprawę pod każdym względem (*in all its aspects*) zobowiązuje rządy trzech państw, w tym również Czechosłowacji, do realizacji postanowień, które były przedmiotem wszechstronnych i dokładnych badań mocarstw.

XI

W związku ze zjazdem Niemców sudeckich we Frankfurcie n. Menem w r. 1962 „Deutsche Soldatenzeitung” dowodziła, iż zgodnie z prawem międzynarodowym na podstawie umowy monachijskiej Sudety stanowią część Niemiec, ponieważ:

1) układ monachijski z 29 IX 1938 r. regulował za ledwie wprowadzenie w życie układu przewidującego odstąpienie Sudetów Niemcom i zawartego 21 IX 1938 r. między Francją a Wielką Brytanią z jednej strony a Czechosłowacją — z drugiej;

¹²³ W. M. Mołotow, *Zagadnienia polityki zagranicznej*. Warszawa 1950, s. 392.

¹²⁴ A. Klafkowski, *Elementy międzynarodowo-prawne pozycji Niemiec po 3 maja 1945 r.* „Przegląd Zachodni” 1953, nr 4—5, s. 397—434.

¹²⁵ Jw., s. 418.

¹²⁶ „Zbiór Dokumentów” nr 1, 1946, s. 32—33.

2) międzynarodowa komisja jednogłośnie stwierdziła 21 listopada wykonanie układu i od tej chwili Sudety w granicach ustalonych układem monachijskim należą do Niemiec;

3) nawet Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze musiał uznać układy monachijskie jako prawnie wiążący instrument prawa międzynarodowego. Konkluzja:

„Sudety dziś, jak przed dwudziestu laty, stanowią integralną część składową Rzeszy Niemieckiej okupowaną bezprawnie przez Czechów”¹²⁷.

Przedstawione tezy wyczerpują podstawową argumentację w sprawie ważności układu monachijskiego. Charakterystyczne, że obrońcy układu starają się zwykle pomniejszyć jego znaczenie. Postanowienia przypisywane umowie monachijskiej miały być powzięte jakoby wcześniej — 21 września — między zachodnimi mocarstwami a Czechosłowacją bez udziału Niemiec. Powołuje się na notę z 21 września również Raschhofer i pisze, że zgoda w niej wyrażona „była podstawą rokowań podczas konferencji 29 września 1938 r.; weszła ona również do preambuły układu”¹²⁸. Nie wdając się w szersze rozważania, ograniczymy się do stwierdzenia, że nota czechosłowacka nie mogła być podstawą decyzji konferencji. Przewidywała bowiem, jako warunek konieczny, udział przedstawiciela czechosłowackiego w obradach i zastrzegła możliwość zgłaszania poprawek do prowizorycznej odpowiedzi, która w żadnym wypadku nie może być rozumiana jako upoważnienie Anglii i Francji do występowania w imieniu Czechosłowacji. Przyznaje to prof. Kimminich¹²⁹. A można sądzić, że znajomość tego faktu nie jest obca również zespołowi znawców przedmiotu (Raschhofer, Rabl¹³⁰, Faust¹³¹, Jaksch¹³², Schieche¹³³), którzy z uporem bronią jednak przedstawionej tu tezy.

Na zjeździe w Kassel, po referacie Raschhofera pt. *Podstawy niemieckiego traktatu pokojowego*, L. von Aven oświadczył:

„Układ monachijski jest ważny, gdyż był on praktycznie klauzulą wykonawczą do porozumienia zawartego kilka dni wcześniej między Anglią, Francją a Czechosłowacją”¹³⁴.

Naszkiecowane wyżej teoretyczne tezy zostały wyzyskane propagandowo w programie sformułowanym w Kassel. Czwarty punkt tego dokumentu głosi:

¹²⁷ „Deutsche Soldatenzeitung” z 8 VI 1962 r.

¹²⁸ H. Raschhofer, *Das Münchener Abkommen* w tomie: München 1938 — eine offene Frage. München 1958, s. 63.

¹²⁹ O. Kimminich, *op. cit.*, s. 249—251.

¹³⁰ K. Rabl, *Die gegenwärtige völkerrechtliche Lage der deutschen Ostgebiete*. München 1957.

¹³¹ F. Faust, *Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung*. Frankfurt a. M. 1959.

¹³² W. Jaksch, *Benesch war gewarnt*. München 1949; *Der Kampf gegen die Austreibung*. Stuttgart 1948.

¹³³ E. Schieche: *Das Recht in der Sudetenfrage* „Aussenpolitik. Zeitschrift für internationale Fragen” 5 (1954) s. 648.

¹³⁴ Cyt. wg L. Gelberg, *Czy układ monachijski z roku 1938 obowiązuje?* „Prawo i Życie” nr 16 z 9 VIII 1959 r.

„Częściowe i spóźnione naprawienie błędów, które alianci popełnili w 1919 roku, oraz zastąpienie układu z Saint-Germain przez układ monachijski z 29 września 1938 r., poprzedzony przyjęciem przez Republikę Czechosłowacką 21 września 1938 propozycji brytyjsko-francuskich o rezygnacji z okręgu sudeckiego, nie ma nic wspólnego z agresją przeciwko reszcie Czech dokonana 15 marca 1939 roku”¹³⁵.

Profesor uniwersytetu w Würzburgu, Otto Kimminich, pisze:

„W Monachium jedynie ustanowiono zasady przekazania (*clearance*), ustalenia granic i rozwiązania kwestii zagadnienia narodowego”¹³⁶.

Istotne są — jego zdaniem — decyzje podjęte wcześniej, jak również decyzje podjęte później przez komisję międzynarodową (21 IX 1933 r.) — nie mają natomiast większego znaczenia postanowienia zawarte w układzie, na podstawie którego komisja została powołana. Był też, jak twierdzi wielu autorów, układ monachijski urzeczywistnieniem prawa Niemców sudeckich do samostanowienia. Nawiązał do tej zasady minister von Merkatz, który witając zjazd Niemców sudeckich w 1962 r. stwierdził w imieniu rządu federalnego:

„Wasza sprawa jest naszą sprawą, a wasza troska jest naszą troską; bowiem prawo narodu niemieckiego do samostanowienia jest niepodzielne”¹³⁷.

Wszyscy mówcy na tym zjeździe również nawiązywali do tej zasady. Jednak nikt nie badał w r. 1938 woli Niemców sudeckich w sprawie przyłączenia się do Rzeszy względnie pozostania w granicach państwa czechosłowackiego. I jak pisze Kimminich, już nigdy nie można będzie stwierdzić, jaka była rzeczywista wola ludności tego okręgu¹³⁸.

Teza o uznaniu umowy monachijskiej za wiążącą przez Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze opiera się na sformułowaniu aktu oskarżenia (pkt. XXI aneks „S”), w którym czytamy, że Niemcy naruszyły układ monachijski, zmuszając Czechosłowację dn. 15 marca — pod groźbą interwencji zbrojnej — do przekazania losu narodu czeskiego i państwa w ręce wodza Rzeszy Niemieckiej¹³⁹. Nie przyłączyły się zatem do gwarancji międzynarodowych przewidzianych w załączniku do porozumienia monachijskiego. Na tej podstawie Raschhofer pisał:

„Trybunał w Norymberdze uważał, że układ monachijski wszedł w życie zgodnie z prawem międzynarodowym”¹⁴⁰.

Wydaje się, iż słusznie zwrócił w związku z tym uwagę J. Žourek, że przedmiotem orzekania Trybunału w Norymberdze było nie tylko naruszenie

¹³⁵ *Sieben Punkte zur Sudetenfrage*. „Ost-West-Kurier” z 4 VII 1959.

¹³⁶ O. Kimminich, *op. cit.*, s. 240.

¹³⁷ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 12 VI 1962 r. Por. również „Sudeten-deutsche Zeitung” z 15 VI 1962, w której opublikowano pełne teksty przemówień z rewizjonistycznymi żądaniami pod adresem Czechosłowacji, wygłoszone podczas zjazdu Niemców sudeckich we Frankfurcie.

¹³⁸ O. Kimminich, *op. cit.*, s. 250.

¹³⁹ *Nürnbergskij process*, *op. cit.*, t. I, s. 90.

¹⁴⁰ H. Raschhofer, *Die Sudetenfrage...*, *op. cit.*, s. 191.

układów międzynarodowych, lecz również przyrzeczeń — naruszenia danego słowa¹⁴¹. Nie ulega wszakże wątpliwości, że Niemcy naruszyły status powstały po zawarciu umowy monachijskiej. Ponadto Trybunał rozstrzygał zagadnienia z punktu widzenia międzynarodowego prawa karnego i nawet marginesowo nie rozważał sprawy mocy obowiązującej układu monachijskiego. Wreszcie — jak pisze Żourek „powoływanie się na punkt widzenia zawarty w akcie oskarżenia pozbawione jest wszelkiego znaczenia, ponieważ w żadnym stopniu nie określa on punktu widzenia Trybunału”, który przecież — o czym już była mowa — uważał postanowienia umowy za niewiążące¹⁴².

Najczęściej spotykana w publikacjach prawnych NRF teza sprowadza się do twierdzenia, że zagadnienie mocy obowiązującej układu monachijskiego pozostaje otwarte¹⁴³.

W tym celu główny kierunek wywodów zmierza do wykazania, że układ był ważny w chwili jego zawarcia. Przypomina się w tym celu przestarzałe teorie, głównie niemieckiej doktryny prawa międzynarodowego o instytucji zasądzenia (*adjudicatio*) — jako prawnym sposobie nabycia terytorium obcego¹⁴⁴. Teoria ta jednak nie znalazła uznania w prawie obowiązującym i powoływanie się na zasądzenie w tej postaci, jaką zaprezentowano 29 IX 1938 r. w Monachium ma na celu świadome wprowadzenie w błąd. Twierdzenia takie wykluczają możliwość polemiki naukowej.

Spory terytorialne mogą być rozstrzygane w drodze arbitrażu, jednak nie mamy wówczas do czynienia ze stanowieniem prawa (art. 39 MTS), lecz stwierdzeniem istniejącego już legalnego bądź nielegalnego zwierzchnictwa terytorialnego.

Raschhofer, a za nim inni, chętnie zgadzają się z opinią, że Hitler naruszył układ monachijski 15 III 1939 r. Uzyskują w ten sposób pośrednie potwierdzenie ważności umowy monachijskiej w chwili jej zawarcia. W rzeczywistości naruszenie przez Niemcy statusu powstałego po Monachium nie zmienia i nie może zmienić kwalifikacji prawnej układu dotkniętego wadą nieważności *ex tunc*.

Zwraca uwagę fakt, że prawnicy w NRF przywiązują wagę głównie do propagandowych efektów swoich prac, które posiadają często tylko pozory

¹⁴¹ J. Żourek, *Miunchenskoje soglaszenije w swiecie miezdunarodnego prawa*. W zbiorze: *Problemy miezdunarodnego prawa*. Moskwa 1961, s. 128.

¹⁴² Jw.

¹⁴³ Po anulowaniu umowy monachijskiej przez Wielką Brytanię Ch. Pergler pisał: „List Pana Edena nie tylko nie odrzuca Monachium w całości, ale jeśli cokolwiek oznacza, to właśnie to, że rząd brytyjski uważa za otwartą kwestię Sudetów i cały problem granic Czechosłowacji” (*The Munich Repudiation*. „American Journal of International Law”, vol. 37 (1943) s. 309).

¹⁴⁴ Por. cyt. H. Raschhofer oraz H. Heffchen w komentarzu do podręcznika A. W. Hefftera. *Le droit international de l'Europe*. Berlin-Paris 1883, s. 162; cyt. wg Żourek, *op. cit.*, s. 129 oraz W. Schätzel, *Die Annexion im Völkerrecht*, s. 9 i 200.

wywodów prawniczych. H. Kraus np. na temat przesiedleń Niemców sudeckich pisze:

„Ze strony czeskiej wysunięto twierdzenie, że wysiedlenie Niemców sudeckich stanowiło dopuszczalną karę zbiorową za nieojalne zachowanie się niemiecko-sudeckiej grupy narodowej w stosunku do jej państwa — Czechosłowacji w okresie od końca II wojny światowej. Powtarza się przy tym także bajeczka o V Kolumnie”¹⁴⁵.

A przecież dokonane przesiedlenia nie były aktem zemsty. Przeciwnie — zgodne były one z normą prawa międzynarodowego, sformułowaną w XIII rozdziale układu poczdamskiego i nie mogą być przedstawiane fałszywie jako „akt zbiorowej kary” — potępiony i odrzucony przez społeczność międzynarodową¹⁴⁶. Z drugiej strony nieprawdziwe jest twierdzenie, jakoby działalność organizacji Niemców sudeckich w okresie międzywojennym nie miała cech zdrady narodowej państwa. Ocena działalności partii Henleina jako V Kolumny zawarta jest w pracach B. Celowsky'ego i publikacjach działacza rewizjonistycznego Niemców sudeckich — W. Jakscha.

* * *

Dokonując podsumowania naszych rozważań możemy stwierdzić, że:

1. Czechosłowacja przed 29 IX 1938 r. była stroną umów międzynarodowych, które mogły skutecznie gwarantować jej bezpieczeństwo. Jednak politycy „appeasementu” upatrywali większą gwarancję zachowania pokoju w ustępstwach wobec agresora niż w przestrzeganiu ciężącego na nich obowiązku udzielania pomocy w ochronie suwerenności i integralności państwa sojuszniczego;
2. Umowa monachijska od chwili jej zawarcia nie stwarzała dla Czechosłowacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych;
3. Formalne anulowanie układu ostatecznie przekreśliło możliwości powoływania się na umowę monachijską;
4. Uregulowanie w umowie poczdamskiej sprawy przynależności okręgu sudeckiego i dokonane na jej podstawie przesiedlenia ludności potwierdziły istniejący stan prawny i wykluczyły możliwość nadużywania w przyszłości zasady samostanowienia narodu;
5. Art. 10 radzieckiego projektu traktatu pokoju z Niemcami („Granice Niemiec będą takie, jakie były w dniu 1 stycznia 1959 r.”) ma ze stanowiska prawa międzynarodowego charakter deklaratoryjny. Jego znaczenie polityczne polega na tym, aby uczynić złożoną podstawę prawną możliwie prostą i jednoznaczną a tym samym uniemożliwić podnoszenie roszczeń rewizjonistycznych¹⁴⁷.

¹⁴⁵ H. Kraus, *Deutschlands Ostproblem*, Göttinger Arbeitskreis, Wartburg 1957, s. 33—39.

¹⁴⁶ A. Klafkowski, *Umowa Poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945 r.*, Warszawa 1960, s. 202.

¹⁴⁷ Por. B. Wiewióra, *Uznanie nabytków terytorialnych...*, s. 208.