

Jakub Pokoj^{*}

Regulacja prawna obywatelstwa polskiego w pierwszych latach II RP (1918-1926)

Przedmiotem artykułu jest prawna regulacja w przedmiocie obywatelstwa polskiego w pierwszych latach dwudziestolecia międzywojennego (1918-1926). Obecnie w literaturze prawniczej brak jest kompleksowej analizy wskazanej tematyki. Rozważania autora mają charakter wielopłaszczyznowy – bada on tak regulację ustawową, jak i konstytucyjną oraz podustawową. Dla pełniejszego obrazu omawianego problemu w artykule przedstawiono poglądy polskiej doktryny prawniczej oraz judykatury okresu międzywojennego. Ponadto analizie poddane zostały stanowiska poszczególnych stronnictw politycznych okresu II Rzeczypospolitej w przedmiocie obywatelstwa. W okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej problematyka prawnej regulacji obywatelstwa należała do najbardziej kontrowersyjnych problemów natury prawnej. Naukowe opracowanie tego tematu pozwoli na dokładniejsze poznanie systemu prawnego Polski międzywojennej oraz stanowić będzie przyczynek do porównawczej analizy rozwiązań przyjętych przez współczesnego ustawodawcę.

1. Wstęp

Odradzająca się po 123 latach niewoli Polska stała przed wieloma problemami natury prawnej. Jednym z nich była kwestia obywatelstwa. Pytanie, na które ówczesny ustawodawca musiał znaleźć odpowiedź,

* Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, seminarzysta dr hab. Izabeli Lewandowskiej-Malec.

brzmiało: kto jest obywatelem polskim? Wszak nowo powstały organizm państwowy stanowił w istocie zbitek terytoriów należących dotychczas do różnych państw, dodatkowo jeszcze zamieszkiwany w nieomal trzeciej części przez osoby nieidentyfikujące się z etnicznym narodem polskim¹. Spór o obywatelstwo w pierwszych latach II Rzeczypospolitej był w istocie elementem głębszego podziału polskich elit społecznych, prawniczych i politycznych w przedmiocie wizji odtwarzanego państwa polskiego. Na kanwie konstytucji marcowej², w szczególności jej art. 2³, kwestia dookreślenia pojęć „naród” oraz „obywateł” stanowiła kwestię budzącą ogromne emocje, tak wśród prawników, jak i w całym społeczeństwie.

Szybkie uregulowanie kwestii obywatelstwa było w istocie jedną z najpilniejszych spraw, jaką musiał rozstrzygnąć polski ustawodawca po odzyskaniu niepodległości. Przede wszystkim należało określić, kto z mocy prawa stanie się obywatelem polskim. Nie mniej istotnym problemem było umożliwienie zesłańcom oraz ich potomkom powrotu na łono ojczyzny. Ponadto należało wywiązać się z zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy traktatów międzynarodowych, w szczególności traktatu wersalskiego⁴, w zakresie osób zamieszkujących tereny objęte plebiscytami. Wreszcie koniecznym było uregulowanie prawnego statusu osób, które osiedliły się w czasach zaborów na terytorium Polski, lecz nie poczuwały się do więzi ani z etnicznym narodem polskim, ani z tworzonym przezeń organizmem państwowym.

Według słownikowej definicji obywatelstwo to „przynależność państwowa łącząca się z uprawnieniami i obowiązkami określonymi przez prawo danego państwa”⁵. Także w judykaturze okresu międzywojennego nie dokonywano precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy pojęciami „obywatełstwo” a „przynależność państwowa”. Co więcej, częstokroć

¹ Według spisu ludności przeprowadzonego we wrześniu 1921 r. na podstawie ustawy z 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej (Dz.U. 1919, nr 85, poz. 464) ludność zamieszkującą obszar Polski w ponad 69% stanowili Polacy. Spis ten jednak nie objął terytorium Wileńszczyzny (Litwy Środkowej) oraz części województwa śląskiego przynależnej uprzednio do Rzeszy Niemieckiej.

² Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.

³ „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do narodu”.

⁴ Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

⁵ M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 1998.

były one używane wymiennie⁶. Pojęcie „obywatelstwo” nie było definiowane pozytywnie w ustawodawstwie polskim okresu międzywojennego. Problematykę obywatelstwa można ująć w dwojaki sposób: administracyjnoprawnie oraz prawnoustrojowo. W pierwszym zakresie wskazać należy na zagadnienia takie jak: nabywanie obywatelstwa czy utrata obywatelstwa. W prawnoustrojowym ujęciu obywatelstwo wiąże się ściśle z określonym przez normy o charakterze konstytucyjnym oraz ustawowym katalogiem praw nadawanych poszczególnym jednostkom. W doktrynie prezentuje się również stanowisko wprowadzające rozróżnienie na obywatelstwo wewnętrzne i międzynarodowe⁷. Obywatelstwo danego państwa można również ująć w ramy prostego sylogizmu, w którym: „przesłankę większą stanowi twierdzenie, że: każdy, kto posiada obywatelstwo innego obcego państwa (cudzoziemiec), lub też nie posiada obywatelstwa żadnego państwa (bezpaństwowiec), nie jest obywatelem danego państwa”⁸. Współcześnie wskazuje się również, iż prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka⁹. W ujęciu ogólnym obywatelstwo to szczególna więź łącząca osobę fizyczną z konkretnym organizmem państwowym, będąca pojęciem węższym niż przynależność państwowa¹⁰. Wskazuje się, iż obywatelstwo jest kategorią charakteryzującą się daleko ściślejszą relacją między obywatelem a państwem niż przynależność państwowa¹¹. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję założenie, iż obywatelstwo to więź osoby fizycznej z organizmem państwowym, wyrażająca się w posiadaniu przez jednostkę szeregu praw oraz obowiązków do wypełnienia, nakładanych na nią przez prawo danego państwa.

⁶ Tak np. w wyroku SN z dnia 14 maja 1924 r., sygn. K 52/24.

⁷ Por. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 11.

⁸ A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego prawna regulacja w PRL*, Wrocław 1974, s. 37.

⁹ Z. Garlicki, *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka?*, w: P. Bajda (red.), *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 10-11.

¹⁰ Z. Cybichowski, *O pojęciu i istocie przynależności państwowej*, Warszawa 1920, s. 9.

¹¹ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 11; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 10.

2. Regulacja ustawowa

Uchwalona 20 stycznia 1920 r. ustawa o obywatelstwie państwa polskiego¹² (dalej: u.o.p.p.) stanowiła podstawę, na której międzywojenny ustawodawca polski zbudował kompleks regulacji w dziedzinie obywatelstwa. Rozpoczęcie rozważań od ustawy, a dopiero w następnej kolejności omówienie rozwiązań konstytucyjnych może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa, jednakże w tym przypadku analiza uregulowań według tego schematu uzasadniona jest względami chronologicznymi. Otóż ustawa została uchwalona na ponad rok przed konstytucją marcową, w związku z czym rozważania powstałe na gruncie funkcjonującej już ustawy posłużyć mogły przy ustalaniu treści konstytucyjnych przepisów w zakresie obywatelstwa.

Na gruncie ustawy znaczenie zasadnicze miała treść art. 2 u.o.p.p. Stanowił on, iż obywatelem polskim jest każda osoba spełniająca ustawowe kryteria, bez względu na: płeć, wiek, wyznanie i narodowość. O ile trzy pierwsze przesłanki nie budziły większych wątpliwości, to brak różnicowania ze względów etnicznych powodował rozliczne kontrowersje. Jasnym było, iż odbudowane państwo polskie będą zamieszkiwać przedstawiciele narodowości innych niż polska. Kontrowersje, jakie budził brak różnicowania prawa do obywatelstwa ze względów etnicznych, zostaną omówione w dalszej części artykułu, poświęconej koncepcji narodu na gruncie art. 2 konstytucji marcowej.

Nabywanie obywatelstwa polskiego z chwilą wejścia w życie ustawy dotyczyło osób zamieszkujących terytorium państwa polskiego, którego granice, jak wiadomo, nie były w momencie wejścia w życie tej ustawy (31 stycznia 1920 r. – art. 14 u.o.p.p.) ostatecznie ukształtowane. Dlatego też sposób ustalenia, czy dana osoba zostanie objęta obywatelstwem, różnił się w zależności od dotychczasowej przynależności państwowej. I tak obywatelami polskimi w byłej Kongresówce zostały osoby zapisane do ksiąg stałych ludności, natomiast na pozostałych ziemiach cesarstwa rosyjskiego decydowało przypisanie do gminy.

Na terenach należących wcześniej do Austro-Węgier o obywatelstwie rozstrzygało prawo „swojszczyzny”. Dawny zabór austriacki

¹² Dz.U. 1920, Nr 7, poz. 44.

doczekał się odrębnej regulacji dotyczącej obywatelstwa w 1925 r. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 lutego 1925 r.¹³ gwarantowało osobom, które posiadały prawo swojszczyzny¹⁴ na obszarach należących niegdyś do Austro-Węgier, a które znalazły się w granicach Rzeczypospolitej, prawo opcji na rzecz obywatelstwa polskiego. Możliwość skorzystania z niego ograniczono do dnia 22 lutego 1925 r.

Największej liczby problemów w kwestii obywatelstwa nastęczała sytuacja w dawnym Imperium Rosyjskim. Skupiska ludności narodowości polskiej występowały tam nie tylko na terenach, które należały wcześniej do Rzeczypospolitej, ale także w rozsianych daleko na Wschodzie miejscach zsyłek. Problem ten miał zostać rozwiązany rozporządzeniem z 11 czerwca 1921 r. w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na zasadzie art. VI traktatu między Polską a Rosją i Ukrainą, zawartego 18 marca 1921 r. w Rydze¹⁵. Przepis § 1 tegoż rozporządzenia umożliwiał tym, którzy mogli udokumentować pochodzenie od osób represjonowanych za działalność patriotyczną w latach 1830-1865, oraz tym, którzy swoją działalnością i wychowaniem potwierdzają przywiązanie do polskości, wybór obywatelstwa polskiego. Konieczne było w takim przypadku złożenie oświadczenia opcji, co upodabnia tę konstrukcję do rozwiązań przyjętych w traktacie wersalskim. Co do osób, które znajdowały się poza granicami RP, polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne miały wydawać poświadczenia prawa do obywatelstwa polskiego, na podstawie których repatrianci mogli się starać o uznanie obywatelstwa na terytorium Rzeczypospolitej. Przedstawiona regulacja stanowiła *lex specialis* stosowany wobec osób znajdujących się w granicach Rosji Radzieckiej. Przepisem ogólnym w tym zakresie był art. 3 u.o.p.p., według którego obywatele innych państw mieli możliwość uzyskania obywatelstwa polskiego po udokumentowaniu polskich korzeni, o ile zdecydują się na powrót do

¹³ Dz.U. 1925, Nr 17, poz. 118.

¹⁴ Czyli prawo mieszkańca gminy do przebywania na terenie danej gminy; uregulowane w austriackiej ustawie państwowej z 1863 r. (RGB 1863, nr 222). Prawo do obywatelstwa przysługiwało jedynie posiadającym „uczestnictwo w gminie” na gruncie prawa o swojszczyźnie; nie przysługiwało ono „przynależnym”, czyli posiadającym czasową kartę pobytu.

¹⁵ Dz.U. 1921, Nr 59, poz. 375.

Polski i dowiodą swego pochodzenia. Analogicznie rozstrzygnięto sytuację potomków polskich emigrantów.

W dawnym Cesarstwie Niemieckim obywatelami polskimi stały się osoby posiadające obywatelstwo niemieckie i zamieszkujące obszary przyłączone do Polski nieprzerwanie między 1 stycznia 1908 r. a 10 stycznia 1920 r. Polska regulacja ustawowa w tym zakresie odpowiadała art. 91 traktatu wersalskiego¹⁶, który to zapis nakładał na Polskę obowiązek uznania za obywateli polskich z mocy prawa wszystkich osób zamieszkujących uzyskane od Niemiec tereny. Dodatkowo mieszkańcom tych terenów przysługiwało prawo opcji, czyli usankcjonowana prawnie możliwość złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wyboru między obywatelstwem polskim a niemieckim. Należy dodać, iż regulacje w przedmiocie obywatelstwa zawierał również narzucony Polsce tzw. mały traktat wersalski¹⁷, w szczególności zaś art. 3 i 4, których odzwierciedlenie w krajowym porządku prawnym stanowiło rozporządzenie z 13 lipca 1920 r.

Na mocy art. 12 ustawy u.o.p.p. dnia 13 lipca 1920 r. zostało wydane rozporządzenie o nabyciu i utracie obywatelstwa w myśl art. 91 traktatu między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi a Niemcami, podpisanego 28 czerwca 1919 r. w Wersalu¹⁸. Poza wspomnianymi wcześniej wymogami czasowymi co do zamieszkiwania na danym terenie, rozporządzenie to zawierało szczegółową regulację wykonywania prawa opcji. Celem skorzystania z prawa opcji na rzecz obywatelstwa polskiego konieczne było złożenie przed burmistrzem albo starostą pisemnego (z poświadczonym podpisem) lub ustnego oświadczenia zawierającego m.in. informacje o: zawodzie, miejscu stałego pobytu, dotychczasowym obywatelstwie oraz posiadaniu dzieci, za które oświadczenie o skorzystaniu z opcji składali opiekunowie. Skorzystanie z prawa opcji było nieodwołalne (art. 10), za wyjątkiem osób, które przed 10 stycznia 1922 r. ukończyły 18. rok życia, a wcześniej prawa opcji dokonali za nich rodzice. Wybranie opcji polskiej powodowało utratę obywatelstwa niemieckiego (art. 9). Warunek stałego

¹⁶ Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

¹⁷ Dz.U. 1920, Nr 110, poz. 728.

¹⁸ Dz.U. 1920, Nr 57, poz. 358.

pobytu na danym obszarze w latach 1908-1920 był spełniony pomimo braku środków materialnych zapewniających stałe zamieszkiwanie, na co wskazał Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej: NTA) w wyroku z 22 października 1925 r.¹⁹, natomiast w wyroku z 11 marca 1926 r. uznano, iż: „stałe zamieszkanie, jako tytuł prawny do nabycia obywatelstwa polskiego, nie jest identyczny z przynależnością gminną”²⁰, przez co pojęcie stałego zamieszkiwania (domicylu) należało interpretować jako faktyczne skupienie swojego ośrodka życiowego w danym miejscu, a nie administracyjnoprawne określenie miejsca zameldowania.

Rozbieżności w interpretacji pojęcia „miejsce stałego zamieszkiwania” użytego w art. 91 traktatu wersalskiego w odniesieniu do obszaru plebiscytowego na Górnym Śląsku doprowadziły do sporu pomiędzy rządami Polski i Niemiec. Sprawa została rozstrzygnięta konwencją podpisaną w Wiedniu 30 sierpnia 1924 r.²¹. Art. 4 tegoż aktu zawierał bardzo kazuistyczną definicję domicylu, która w zasadzie odpowiadała tej prezentowanej przez polski NTA. Art. 10 konwencji zawierał ważną z punktu widzenia polskich sądów i organów administracji publicznej regulację, a mianowicie nakazywał rozstrzygnięcie kwestii cofnięcia oświadczeń opcji w sposób analogiczny jak przypadki wadliwości oświadczeń woli w prawie wewnętrznym państw. Zgodnie z art. 12 optanci, którzy złożyli oświadczenie opcji na rzecz państwa, w którym aktualnie nie zamieszkiwali, obowiązani byli do przeniesienia się do państwa, na którego rzecz optowali. Osoby opuszczające polską lub niemiecką część Górnego Śląska mogły zabrać ze sobą cały swój majątek ruchomy (art. 14 § 1), a ich prawo do nieruchomości pozostać miało nienaruszone, chyba że dana nieruchomość znajdowała się w pasie nadgranicznym lub w obszarze fortecznym (art. 15). Specyficzną regulację tzw. opcji milczącej przewidywał art. 17. Osoby, które opuściły terytorium przyznane Polsce przed 11 stycznia 1920 r., uznane zostały za emigrantów i pozbawione obywatelstwa polskiego z mocy prawa.

Na tle ustawy o obywatelstwie państwa polskiego największe kontrowersje budziło korzystanie z prawa opcji. NTA wielokrotnie podno-

¹⁹ Sygn. I. rej. 1415/23.

²⁰ Sygn. I. rej. 2021/25.

²¹ Dz.U. 1925, Nr 12, poz. 86.

sił, iż wyrażenie opcji za danym państwem jest nieodwołalne. I tak w wyroku z 14 kwietnia 1924 r.²² Sąd Najwyższy na kanwie sprawy karnej uznał, iż: „o ile skarżący nie opiera swego żądania na zmianie woli, ważnie ujawnionej, lecz powołuje się na motywy swego działania i żąda ze względu na nie uznania opcji za nieważną, stwierdzić należy, że wymieniony traktat wersalski nie zawiera żadnych postanowień w przedmiocie wpływu pobudki na ważność oświadczenia opcji”. W przytoczonej sprawie mężczyzna dokonał prawa opcji na rzecz Niemiec z chęci uniknięcia służby wojskowej, co, jak wskazuje lektura orzecznictwa NTA, było często przyczyną postępowań w sprawie unieważnienia prawa opcji. Jeśli zaś chodzi o możliwość cofnięcia opcji, to konieczne było wskazanie, a także uprawdopodobnienie okoliczności wyłączających świadome i swobodne wyrażenie woli co do opcji. Jak wskazał NTA w wyroku z 12 czerwca 1922 r.²³: „o ile zaś skarżący opiera swe żądania na woli nieważnie ujawnionej, podnosząc, że dokonał opcji w stanie nietrzeźwym i żąda z tego powodu uznania opcji za nieważną, stwierdzić wypada, że skarżący nie podał na to twierdzenie w przewodzie administracyjnym żadnego środka dowodowego, tak że twierdzenie to, jako gołosłowne, słusznie władza administracyjna pominęła”.

Art. 4 u.o.p.p. zawierał enumeratywny katalog sposobów nabycia obywatelstwa polskiego po wejściu w życie ustawy. Obywatelstwo polskie nabywały dzieci urodzone z małżeństwa dwojga obywateli polskich, natomiast dzieci naturalne jedynie obywatelstwo matki (art. 4 pkt 1 i art. 5), co stanowiło wyraz *iuris sanguinis*. Druga kategoria sposobów nabycia obywatelstwa odwołuje się do prawa rodzinnego. Na mocy art. 7 obywatelstwo polskie nabyć mogła cudzoziemka poślubiająca obywatela polskiego. Z podobnego przywileju nie mógł skorzystać obcokrajowiec poślubiający Polkę. Natomiast zgodnie z art. 6 małoletni poniżej lat 18 nabywał obywatelstwo osoby przysposabiającej lub uznającej (niezależnie od płci opiekuna prawnego).

Ostatnią grupę stanowiły administracyjne metody nabywania obywatelstwa, wśród których wyróżnić należy nadanie przez Ministra

²² Sygn. Kr. 453/23.

²³ Sygn. I. rej. 887/22.

Spraw Wewnętrznych²⁴ oraz otrzymanie z mocy prawa poprzez przyjęcie urzędu państwowego lub podjęcie służby w Wojsku Polskim. Celem nabycia obywatelstwa polskiego przez nadanie wnioskujący musiał spełnić łącznie cztery warunki: przebywać co najmniej 10 lat na terytorium RP, mieć stałe źródło dochodu, umieć się posługiwać językiem polskim oraz mieć nieposzlakowaną opinię. Jak wskazał SN w wyroku z 19 grudnia 1923 r.²⁵, na gruncie ustawy wystarczającymi przesłankami nabycia obywatelstwa polskiego nie było poczuwanie się do więzi z narodem polskim, polskie korzenie oraz przybycie do Polski z oczywistym zamiarem osiedlenia się. Na mocy art. 9 można było pominąć którąś z przytoczonych przesłanek, jeśli wymagały tego bliżej niesprecyzowane „wypadki wyjątkowe”, która to klauzula była pomocna zwłaszcza wobec osób przybywających do Polski z ogarniętych zawieruchą rewolucyjną terenów byłego Imperium Rosyjskiego. Zastrzeżenie to dawało zatem możliwość ułatwienia procedury nadania obywatelstwa osobom, które z niezawinionych przyczyn nie były w stanie udowodnić praw do obywatelstwa polskiego w procedurze uznania za obywatela polskiego w momencie wejścia w życie ustawy.

Procedury związane z uzyskiwaniem obywatelstwa polskiego określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 7 czerwca 1920 r.²⁶. Rozporządzenie to określało m.in. wzory urzędowych formularzy w sprawach obywatelstwa, a także organy administracji publicznej właściwe do rozpatrywania poszczególnych spraw (starostowie, wojewodowie, komisariaty rządu, delegat rządu dla Galicji, magistraty Lwowa i Krakowa). Rozporządzenie to określało również zakres pojęcia „państwo polskie”, które to użyte zostało w ustawie. Aż do ostatecznego ukształtowania granic Rzeczypospolitej za państwo polskie miały być uważane: miasto Warszawa, województwa warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, poznańskie i pomorskie oraz Królestwo Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim. Katalog ten był systematycznie poszerzany.

Zgodnie z art. 1 ustawy obywatel polski nie mógł być obywatelem żadnego innego państwa. Konsekwencją tegoż przepisu była wyrażona

²⁴ Art. 4 pkt 4 w zw. z art. 12 u.o.p.p.

²⁵ Sygn. K. 392/23, OSP, tom III, Warszawa 1924.

²⁶ Dz.U. 1920, Nr 52, poz. 320.

w art. 11 zasada, zgodnie z którą utrata obywatelstwa polskiego następowała z mocy prawa poprzez przyjęcie obywatelstwa państwa obcego. Te same konsekwencje następowały w przypadku podjęcia służby cywilnej lub wojskowej na rzecz innego kraju.

3. Regulacja konstytucyjna

Rozdział piąty konstytucji marcowej, zatytułowany „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”, zawierał regulacje dotyczące obywatelstwa polskiego. I tak art. 87 stanowił, iż obywatel polski nie mógł być równocześnie obywatelem innego państwa. Konstytucyjny zakaz posiadania podwójnego lub mnogiego obywatelstwa tak w ówczesnej doktrynie prawnej²⁷, jak i wśród publicystów politycznych²⁸ znajdował pełne poparcie. Regulację tę uzasadniano na ogół koniecznością głębokiej identyfikacji obywatela z państwem, a także koniecznością ponoszenia obowiązków wynikających z posiadania obywatelstwa danego państwa. Fakt, iż ówczesny ustawodawca zdecydował się na wykluczenie podwójnego i mnogiego obywatelstwa aktem rangi konstytucyjnej, dowodzić musi, jak wielkiej wagi kwestią było obywatelstwo w międzywojennej Polsce, wszak zasadnicza część praw z konstytucyjnego katalogu przysługiwała jedynie obywatelom polskim²⁹.

Jeśli zaś chodzi o sposoby nabywania obywatelstwa, to konstytucja ogólnie stwierdzała, iż nabywa się je dzięki urodzeniu lub nadaniu przez właściwy organ państwowy³⁰, która to regulacja w oczywisty sposób korespondowała z u.o.p.p. Pierwszy ze sposobów, czyli nabycie obywatelstwa poprzez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie, stanowił wyraz dominującej wówczas zasady personalnej (*ius sanguinis*), w przeciwieństwie do zasady terytorialnej (*ius soli*). Art. 89 i 90 konstytucji zawierały dwa najbardziej doniosłe obowiązki obywa-

²⁷ S. Starzyński, *Konstytucja Państwa Polskiego*, Lwów 1921, s. 47.

²⁸ S. Rudnicki, *Roman Rybarski o narodzie, ustroju i gospodarce*, Warszawa 1997, s. 30, S. Rybarski posiadanie więcej niż jednego obywatelstwa nazywał „wypadkiem patologicznym”.

²⁹ Np. statutowane przez art. 101 konstytucji marcowej prawo wyboru miejsca pobytu przysługiwało jedynie obywatelom polskim – zob. wyrok NTA z dnia 10 listopada 1924 r., sygn. 270/24, OSP, tom IV, nr 392, Warszawa 1925.

³⁰ Zgodnie z art. 12 ustawy poprzez decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych.

teli polskich: wierności Rzeczypospolitej oraz przestrzegania konstytucji i innych praw stanowionych w państwie polskim. Dokonując próby zdefiniowania pojęcia „wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej”, Stanisław Starzyński wskazywał, iż zalicza się do niej w pierwszym rzędzie: „wierność dla Rzpltej polskiej, następnie posłuszeństwo, tj. obowiązek szanowania i przestrzegania konstytucji, obowiązujących ustaw i rozporządzeń, szanowania władzy prawowitej i ułatwiania jej zadań, oraz sumiennego spełniania funkcji publicznych, wychowania dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia; a tem samem apeluje konstytucja do wszystkich szlachetnych instynktów obywatelskich”³¹. Władysław Leopold Jaworski wskazywał natomiast, iż określenie wierności Rzeczypospolitej jako najważniejszego obowiązku obywatela wobec państwa nie stanowi w istocie normy prawnej, której można by nadać określoną treść, a określa jedynie bliżej nieoznaczony katalog przepisów prawa powszechnego obowiązujący w danym momencie, którego obywatel musi przestrzegać³². Zdaniem doktryny okresu międzywojennego obowiązki obywatelskie są na tyle mocno związane z istotą obywatelstwa, że zasadnym jest utożsamianie samego pojęcia „obywatelstwo” nie tyle z administracyjną jego funkcją, co raczej z ogółem obowiązków obywatela wobec państwa, a obywatelstwo stanowi najbardziej oczywistą emanację więzi, jaka łączyć może osobę fizyczną z państwem³³. Bardziej precyzyjna w tym zakresie była konstytucja kwietniowa, która to przyjmując koncepcję zespolenia obywatela z państwem, poza kilkoma elementarnymi uregulowaniami niemal w ogóle nie zawierała katalogu praw obywatelskich³⁴. W przeciwieństwie do konstytucji marcowej, ustawa zasadnicza z kwietnia 1935 r. nie zawierała żadnej regulacji w przedmiocie obywatelstwa, pozostawiając w tym zakresie w mocy dotychczasowe ustawodawstwo³⁵.

³¹ S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 47-48.

³² W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 190.

³³ Tak S. Starzyński, *Obywatelstwo państwa polskiego*, Kraków 1921; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, tom II, Londyn 1943, s. 208-212; W.L. Jaworski, *Projekt...*, Kraków 1928, s. 189-196.

³⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 394.

³⁵ Czyli przede wszystkim u.o.p.p., która to obowiązywała aż do 1951 r.

Powszechny obowiązek wojskowy, jako jeden z elementarnych obowiązków obywatelskich, statuował art. 91 konstytucji marcowej. Aktem prawnym wprowadzającym sankcję utraty obywatelstwa polskiego za niespełnianie powinności wobec państwa było rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920 r. w przedmiocie utraty obywatelstwa państwa polskiego wskutek niespełnienia obowiązku służby wojskowej³⁶. Ów akt prawny, wydany jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej, obowiązujący przez cały okres trwania II Rzeczypospolitej, stanowił, iż pozbawione obywatelstwa mogły być osoby, które zdezerterowały z wojska polskiego bądź uchylały się od służby w nim³⁷. Na mocy art. 6 r.p.u.o. w związku z art. 13 u.o.p.p. utrata obywatelstwa z powodu uchylenia się od służby wojskowej miała rozszerzony skutek na małżonka oraz dzieci poniżej 18. roku życia. Decyzja w przedmiocie pozbawienia obywatelstwa miała charakter deklaratoryjny, wydawana była przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek Ministra Spraw Wojskowych³⁸.

Problematyka obywatelstwa była wielokrotnie poruszana przez Romana Rybarskiego, czołowego polityka międzywojennego obozu narodowego. W 1922 r. opublikował on w „Przeglądzie Wszechpolskim” artykuł zatytułowany „Państwo narodowe i państwo narodowościowe”, w którym to poddawał analizie koncepcje narodu, jak określilibyśmy to dzisiaj, politycznego i etnicznego. Przyznanie dominującej roli jednej z nich musiało mieć bezpośrednie przełożenie na prawną regulację kwestii obywatelstwa polskiego. Rybarski, jako zwolennik idei państwa narodowego, opowiadał się za istotnym ograniczeniem możliwości posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby nieidentyfikujące się z etnicznym narodem polskim: „Niewątpliwie z chwilą, gdy wszyscy mieszkańcy państwa mają równe prawa cywilne i polityczne, powyższe postanowienie art. 2 konstytucji [art. 2 „Władza zwierzchnia w Rze-

³⁶ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. w przedmiocie utraty obywatelstwa Państwa Polskiego wskutek niespełnienia obowiązku służby wojskowej., Dz.U. 1920, Nr 81, poz. 540; dalej: r.p.u.o.

³⁷ Zgodnie z art. 1 sankcja utraty obywatelstwa groziła nie tylko osobom, które uchylały się od służby przebywając w kraju, ale również Polakom przebywającym na stałe poza granicami kraju, którzy wobec ogłoszenia powszechnej mobilizacji nie zgłosili się do odpowiednich konsulatów celem uregulowania swojej sytuacji prawnej.

³⁸ Art. 3 w zw. z art. 6 r.p.u.o.

czypospolitej należy do narodu” – J.P.] nie ma bezpośrednich prawnych sankcji. Ale chodziło tu o co innego. Chodziło o wyrażenie idei, że państwo polskie jest państwem narodowym, że rozstrzygającym czynnikiem

w państwie jest naród polski, a nie luźne zbiorowiska wszystkich jego mieszkańców, którzy uzyskali prawa obywatelstwa. (...) Pogląd przeciwny patrzy na polską ziemię jako na hotel, do którego można się wprowadzić i spokojnie z niego wyprowadzić. (...) Domagają się oni, by każdy, kto tylko jakiś czas pomieszka w Polsce, mógł z łatwością nabywać prawo obywatelstwa³⁹. Wskazuje się, iż remedium na brak utożsamiania się niepolskich obywateli z Rzeczpospolitą stanowiło pozbawienie ich części praw politycznych⁴⁰. Rybarski bardzo silnie eksponował problem braku identyfikacji niektórych obywateli z państwem: „Trzeba się zdecydować na to, jak się pojmuje państwo, jego ustrój. Albo jako pewnego rodzaju dom zajezdny, w którym każdy, skądkolwiek przyjedzie, nabiera określonych praw, byle przestrzegał przepisów porządkowych i płacił za mieszkanie; albo też państwo jest wyrazem twórczości narodu, jego walk, triumfów i klęsk, jest jego dziełem⁴¹. Jeśli zaś idzie o same przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego, Rybarski był zdecydowanym zwolennikiem obostrzenia zasad jego nabywania: „Prawo obywatelstwa trzeba czymś uzasadnić. Nie wystarczy do tego fakt zamieszkiwania na pewnym terytorium. Obywatel państwa w głębszym znaczeniu wyrazu to człowiek, który zrosł się nierozdzielnie z tym państwem⁴²”.

Na przeciwnym biegunie wobec postulatów obozu narodowo-demokratycznego leżały propozycje socjalistów. W ich przekonaniu obywatelstwo stanowiło kwestię odrębną od przynależności narodowej, która to nie mogła rzutować na prawa polityczne jednostek. Jeden z przywódców międzywojennego ruchu socjalistycznego, Zygmunt Żuławski, w następujący sposób referował koncepcję narodu państwowego, lansowaną przez jego obóz polityczny: „Stoimy i staliśmy zawsze na stanowisku prawa każdego narodu do samodzielności. Uważa-

³⁹ Cyt. za: R. Rybarski, *op. cit.*, s. 29-30.

⁴⁰ I. Lewandowska-Malec, *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków 2013, s. 151-152.

⁴¹ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 190.

⁴² *Ibidem*, s. 194.

my, że to samo prawo do samodzielności ma także naród ukraiński. Dopóki jednak ten naród białoruski czy ukraiński nie stworzą same swoich organizmów państwowych, dopóty uważamy za swój obowiązek, ażeby im tu, w obrębie naszego państwa, zapewnić możliwość rozwoju⁴³.

Stanowisko umiarkowane w sporach dotyczących obywatelstwa, lecz zbliżone raczej do socjalistów, zajmowały na ogół stronnictwa chłopskie. Jakkolwiek ruch ludowy II Rzeczypospolitej w swoim bogactwie programowym i wielości nurtów częstokroć nie zajmował jednolitego stanowiska, to jednak wskazać należy, iż jego teoretycy opowiadali się za koncepcją narodu państwowego. Dał temu wyraz Stanisław Thugutt w przemówieniu z 9 lipca 1924 r. w sprawie ustaw językowych: „Państwo Polskie jest – Polską; miałem zaszczyt z tej trybuny kilkakrotnie to stwierdzić, że opiera się ono na tradycji historycznej polskiej i że uwzględnić musimy ten fakt realny, iż 2/3 ludności należy w tym państwie do narodu polskiego. To jednak nie wyklucza wcale jak największego poszanowania dla każdej innej kultury, dla każdego innego języka, i nie wyklucza także opieki, jaką Rząd Polski winien staraniom mniejszości narodowych w utworzeniu własnej kultury⁴⁴.”

Poczesne miejsce znajdowała problematyka obywatelstwa również w piśmiennictwie obozu piłsudczykowskiego. Reprezentanci pomajowego obozu władzy byli zdecydowanymi zwolennikami koncepcji narodu państwowego. Najwyższą wartością było dla nich państwo, którego ogół obywateli tworzył naród. Jeden z przedstawicieli tzw. grupy pułkowników, Wacław Makowski, tak wypowiadał się w przedmiocie powodu braku więzi niektórych mieszkańców Rzeczypospolitej z państwem: „Jest nim brak poczucia odpowiedzialności obywatelskiej w Polsce, brak świadomości, że za każdy swój czyn, za każde zjawisko w Państwie odpowiada każdy poszczególny obywatel⁴⁵.” W teorii obozu piłsudczykowskiego kwestia obywatelstwa pełniła służebną rolę, była wyrazem związku danej osoby z państwem. Więź między obywatelem a państwem stanowić miała podstawę ustroju państwa, który

⁴³ M. Śliwa, *Zygmunt Żuławski o ustroju społecznym i demokracji*, Warszawa 2000, s. 82.

⁴⁴ W. Wic, *Stanisław Thugutt o demokracji i ustroju Polski*, Warszawa 1998, s. 95.

⁴⁵ W.T. Kulesza, *Wacław Makowski o państwie społecznym*, Warszawa 1998, s. 202.

„opiera się w istocie swej na kooperacji poszczególnych obywateli i ich ugrupowań

w ramach organizacji współzycia, na kooperacji ogółu obywateli z organami politycznymi współzycia, które z władzy samodzielnej o boskim rzekomo pochodzeniu przekształciły się w tzw. władzę służebną, będącą wynikiem na wskroś ludzkiego porozumienia”⁴⁶.

Wyrażona w art. 2 konstytucji marcowej zasada zwierzchnictwa narodu przesądzała⁴⁷, że całość władzy w kraju należy do ogółu ludności. O ile zapis ten sam w sobie nie budził większych kontrowersji⁴⁸, to problematyczną była kwestia dookreślenia samego pojęcia „naród”. Michał Rostworowski na etapie prac nad uchwaleniem konstytucji radził, by z dużą dozą ostrożności podchodzić do budowy wszelkich urządzeń ustrojowych, jednocześnie podając w wątpliwość powszechne poparcie dla nowego porządku konstytucyjnego⁴⁹. Z kolei W.L. Jaworski wskazywał, iż naród jest zjawiskiem pierwotnym wobec istoty państwa: „Pojęcie nowożytnego państwa wyrabia się pod wpływem racjonalistycznego myślenia i pod wpływem indywidualizmu. Państwo rysuje się jako przeciwstawienie związku naturalnego, opartego na podstawie uczuciowej i racjonalistycznie nigdy dokładnie nie dającego się oddać. Widocznym jest to szczególnie tam, gdzie naród nie stanowi państwa, gdzie przeto produkt naturalny (naród) nie zlewa się z tworem sztucznym (państwo)”⁵⁰. Choć słowa te (pochodzące z wydanej w 1924 r. fundamentalnej dla tej dziedziny prawa pracy pt.: *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*) *prima facie* pozwalają

⁴⁶ W. Makowski, *Obywatel a Rzeczpospolita*, Warszawa 1924, s. 18.

⁴⁷ Art. 2 konstytucji marcowej stanowił, iż „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”.

⁴⁸ O zasadzie suwerenności narodu jako oczywistym elemencie przyszłej konstytucji pisał już w 1919 r. Michał Rostworowski: „Polska, wyzwoliwszy się z narzuconych jej więzów przez trzy państwa rozbiorcze, powróciła do tradycyjalnej prawnopublicznej zasady tj. do zwierzchnictwa narodu”, M. Rostworowski, *Budowa władzy rządowej i wykonawczej*, Kraków 1919, s. 13, tak również S. Thugutt, w: *Stanisław Thugutt o demokracji i ustroju Polski*, Warszawa 1998, s. 182-183.

⁴⁹ M. Rostworowski, *Wytyczne Konstytucji Polskiej*, Kraków 1919, s. 11.

⁵⁰ M. Jaskólski, *Władysław Leopold Jaworski o prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996, s. 29.

na usytuowanie Jaworskiego w gronie zwolenników koncepcji zwierzchnictwa narodu w sensie etnicznym, to jednak należy zaznaczyć, iż Jaworski po 1926 r. skłaniał się ku obozowi sanacyjnemu, który to w konstytucji z 1935 r. wprowadził w życie ideę narodu politycznego.

Na kanwie art. 2 konstytucji marcowej powstał zatem bardzo istotny problem interpretacyjny dotyczący pojmowania pojęcia „naród”. Przedstawiciele obozu narodowego jednoznacznie rozumieli pod tym pojęciem etniczny naród polski⁵¹. Był to jednak pogląd odosobniony. Zasadniczo na gruncie konstytucji marcowej jako desygnaty „narodu polskiego” w rozumieniu art. 2 wskazywano wszystkie osoby fizyczne, które drogą administracyjną potwierdziły swoje obywatelstwo. Następstwem takiej interpretacji musi być stwierdzenie, że konstytucja z 1921 r. mianem obywateli oznaczała wszystkie osoby fizyczne, które łączyły z państwem polskim odpowiednio sformalizowane więzi o naturze administracyjnoprawnej, bez rozróżnienia ze względu na narodowość w sensie etnicznym. W konsekwencji przyjąć należy, iż przynależność do „narodu” na gruncie art. 2 konstytucji marcowej zrównana była zasadniczo z pojęciem „obywatel polski”. W tym zakresie wykładnia art. 2 konstytucji marcowej była zbliżona do obowiązującego we Francji i Wielkiej Brytanii modelu członkostwa w politycznym narodzie obywateli (wspólnocie obywatelskiej)⁵².

4. Podsumowanie

Kwestia obywatelstwa u progu II Rzeczypospolitej stanowiła niezmiernie istotny problem natury prawnej. Z uwagi na brzmienie art. 2 konstytucji marcowej prawodawstwo w zakresie obywatelstwa znajdowało bezpośrednie odzwierciedlenie w katalogu praw podstawowych przysługujących osobom fizycznym. Szczególna troska, jaką ówczesnie darzono sprawy dotyczące obywatelstwa, wyrażała się m.in. w fakcie uregulowania podstawowych zagadnień dotyczących obywatelstwa polskiego w akcie rangi konstytucyjnej.

⁵¹ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 29.

⁵² K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 194.

Obywatelstwo, jako szczególnego charakteru więź łącząca jednostkę z organizmem państwowym, było przedmiotem zainteresowania nie tylko doktryny prawa państwowego czy administracyjnego, ale również elit politycznych oraz publicystów. Prezentowane przez ówczesną doktrynę i judykaturę poglądy w przedmiocie obywatelstwa na ogół za podstawę przyjmowały tezę, iż obywatelstwo stanowi coś więcej niż li tylko administracyjnoprawną więź między jednostką a państwem. Koncepcje te, pielęgnowane ze szczególną troską po zamachu majowym, doprowadziły wreszcie do powstania doktryny zespolenia obywatela z państwem, która to idea legła u podstaw konstytucji kwietniowej.

Problematyka prawnych regulacji w przedmiocie obywatelstwa, jako dziedzina z pogranicza prawa administracyjnego i konstytucyjnego, stanowiła w odradzającej się Polsce istną mozaikę przepisów prawa. Niezmiernie trafnie podsumowywał tę kwestię Stanisław Thugutt: „W sprawie obywatelstwa istnieje u nas parę tomów ustaw, dekretów, cyrkularzy, wyjaśnień. Niesłuchanie znikoma mniejszość narodu orientuje się w tym gąszczu. Znacznie większa ilość gubi się w nim i cierpi. Dodajmy do tego jeszcze tom dekretów z mocą ustawy – efekt będzie niezawodny”⁵³. W omawianym okresie obywatelstwo uregulowane było aktami różnych rang: konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawą oraz rozporządzeniami. Jednakże podkreślić należy, iż całość regulacji w tym zakresie była niezwykle spójna, a problemy pojawiające się w orzecznictwie na ogół dotyczyły kwestii ogólnoadministracyjnych.

Legal regulation of Polish citizenship in the early interwar period (1918-1926)

The subject of this paper is the legal regulation of Polish citizenship in the early interwar period (1918-1926). There is no wide analysis of this topic in the legal literature. In consequence, the planned paper is based on relatively modest bibliography and extensive research. The considerations are multifaceted - these are based as well on the statuto-

⁵³ S. Thugutt, *op. cit.*, s. 193.

ry regulations as on the constitutional regulations and substatutory acts. For more complete outlook of the main problem the author presents utterances of the judicature and legal scientists. Furthermore, the article contains an analysis of the position of definite Polish political parties of early 1920's towards the idea of Polish citizenship. During the rebirth of the Republic of Poland matters of citizenship were one of the most controversial legal problems. Scientific analysis of the problem shall lead to more accurate knowledge of the interwar Polish legal system and will be a contribution to comparative study in contemporary Polish regulations.