

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

styczeń-luty-marzec

Nr 42
(1/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZEPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKŁA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLOU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walentyn GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI *Specyficzne pojmowanie badań i metod empirycznych w prawie pracy* | 9

ANDRZEJ SZYMAŃSKI *Gdy bezprawie było prawem. Kilka przykładów dyskryminacji ludzi wierzących w Polsce Ludowej* | 39

ZBIGNIEW KLIMIUK *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym. Bezpośrednie formy popierania eksportu (część II)* | 61

EDYTA SOKALSKA *Policentryzm jako strukturalna podstawa amerykańskiego federalizmu w recepcji Vincenta Ostroma* | 85

TOMASZ RAKOCZY *Struktury prawne i organizacyjne Kościołów Ewangelickich w zakresie środków społecznego przekazu* | 100

GRZEGORZ WOLAK *O pojęciu uprawnionego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów* | 116

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Ekonomiczno-prawne aspekty upadłości konsumenckiej* | 145

BARTOSZ BACIA, PATRYK TOPOROWSKI *Instrument wielostronny MLI – nowa era w międzynarodowym prawie podatkowym* | 159

MAŁGORZATA CHROSTOWSKA *Zagrożenie utraty stabilności systemu finansów publicznych - system ochrony zdrowia w zestawieniu ze starzejącym się społeczeństwem* | 182

MICHAŁ GRUDECKI *Kilka słów o racjonalnym przestępcy w świetle wybranych nowelizacji Kodeksu karnego z lat 2015 – 2017* | 198

AGATA BARAN *Rozwój regulacji dotyczących migracji zarobkowej w Polsce w okresie międzywojennym* | 213

TOMASZ GUZIK *Ocena instytucji ekstradycji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa* | 240

KATARZYNA SICZEK *Strasburskie standardy rzetelnego przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych na przykładzie skarg wniesionych przeciwko Polsce* | 256

ADRIAN ROMKOWSKI *Przepisy karne ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. w kontekście standardów ochrony danych osobowych w rozporządzeniu GDPR (RODO) z dnia 27 kwietnia 2016 r.* | 268

MARLENA STRADOMSKA, TOMASZ SŁAPCZYŃSKI *Przymusowe leczenie osób chorych psychicznie i uzależnionych - perspektywa prawno - psychologiczna* | 307

BARTŁOMIJ BIGA *Ekonomiczna analiza patentu w trzech wymiarach* | 323

Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15* | 340

Contents

Articles

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI *Distinctive concept of empirical research orientations and methods in labour law* | 9

ANDRZEJ SZYMAŃSKI *When lawlessness became law. A few examples of the discrimination of the people believing in the Polish People's Republic* | 39

ZBIGNIEW KLIMIUK *Methods and forms of promoting Polish exports in the interwar period. Direct actions aimed at expanding the country's exports (part II)* | 61

EDYTA SOKALSKA *Polycentrism as the structural basis for American federalism in the reception of Vincent Ostrom* | 85

TOMASZ RAKOCZY *Legal and organization structures of Evangelical Churches in the area of means of social communication* | 100

GRZEGORZ WOLAK *About the Notion of Entitled Party within Article 6 of the Act of 18 October 2006 on Liquidation of Unclaimed Deposits* | 116

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Economic and legal aspects of personal bankruptcy* | 145

BARTOSZ BACIA, PATRYK TOPOROWSKI *MLI: the new era in international tax law* | 159

MAŁGORZATA CHROSTOWSKA *The risk of the loss of the stability of the public finance system - health care system in correlation with the aging society* | 182

MICHAŁ GRUDECKI *A few words about the rational offender in the light of selected amendments of the Polish Penal Code from 2015-2017* | 198

AGATA BARAN *Development of the legislation on labour migration in Poland during the interwar period* | 213

TOMASZ GUZIK *The Evaluation of Extradiction from the perspective of Economic Analysis of Law* | 240

KATARZYNA SICZEK *Strasbourg's fair trial standards regarding proceedings with examination of aggrieved minor by the example of applications against Poland* | 256

ADRIAN ROMKOWSKI *Criminal infringements of the ustawa o ochronie danych osobowych 1997 in the perspective of personal data protection standards of the General Data Protection Regulation 2016* | 268

MARLENA STRADOMSKA, TOMASZ SŁAPCZYŃSKI *Forced treatment of people who suffer from mental disorders and addicted person in legal-psychological perspective* | 307

BARTŁOMIEJ BIGA *The Economic Analysis of Patent in Three Dimensions* | 323

Gloss

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15* | 340

Agata Baran

Rzwoj regulacji dotyczacych migracji zarobkowej w Polsce w okresie międywojennym

Development of the legislation on labour migration in Poland during the interwar period

1. Uwagi wprowadzające

Historia Polski naznaczona była od wieków migracją ludności, niemal zawsze jednak przeważał *exodus* Polaków, czy to z przyczyn politycznych, czy też zarobkowych. Procesy migracyjne – tak w ramach imigracji, jak i reemigracji czy repatriacji, a także wychodźstwa z kraju stałego zamieszkania o charakterze ekonomicznym czy światopoglądowym – wiązały się zawsze (i nadal pozostają w związku) z aktualną sytuacją gospodarczą i polityczną. Bez wątplenia istotnym motywem wyjazdu do innego państwa była i jest nadal chęć poszukiwania za granicą źródeł utrzymania, w tym podejmowania pracy zarobkowej.

Kwestia ta łączy się z koniecznością ustalenia określonych zasad migracji, w tym przyjmowania cudzoziemców. Warunki przyjmowania cudzoziemców określane są w ramach wewnętrznych regulacji prawnych oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych przez poszczególne państwa. Sytuacja cudzoziemców w Polsce początkowo nie znajdowała odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Pierwszym dokumentem, w którym zasygnalizowano te zagadnienia był Statut kaliski z 1264 r. w którym określono kompetencje władz w zakresie władztwa nad cudzoziemcami (Żydami). Kolejne wieki aż do II RP charakteryzowały się znaczącym zróżnicowaniem narodowościowym na terytorium Polski, w tym na

terenach zniewolonych przez zaborców, którzy przyjmowali rozwiązania prawne zgodne z własną polityką¹.

Pierwsze istotne polskie regulacje prawne w zakresie migracji ludności przyjęte zostały przez władze polskie dopiero po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, tj. w 1918 r. Tak więc analizę rozwiązań prawnych w zakresie migracji - z uwzględnieniem sytuacji cudzoziemców na polskim rynku - pracy rozpocząć należy właśnie od okresu międzywojennego.

2. Uregulowania prawne w latach 1918 – 1939

2.1 Polityka migracyjna II Rzeczypospolitej Polskiej

Polityka migracyjna obejmuje działania ukierunkowane na regulowanie napływu i przebywania w kraju cudzoziemców. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wydaniu ówczesnej Polski koncepcją tej polityki objęto również polskich emigrantów, bowiem zjawisko emigracji w ówczesnych warunkach politycznych i społeczno-ekonomicznych miało szczególne znaczenie. Ponieważ migracja do Polski i wypływ ludności pozostawały ze sobą w ścisłym związku, w dalszym ciągu kwestie te zostaną omówione kompleksowo.

Pierwsze lata po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. władze polskie poświęciły głównie kwestiom tworzenia podstaw ustrojowych państwa, ustalenia i ochrony granic wschodnich i zachodnich autonomicznej już Polski, tworzenia od podstaw administracji i sądownictwa, skonsolidowania w jeden organizm państwowy terytoriów po trzech zaborach o odmiennych systemach prawnych, administracyjnych i gospodarczych, usuwania skutków i zniszczeń wojennych, wyjścia z trudności gospodarczych i związanych z tym problemów dużego bezrobocia w miastach oraz przeludnienia wsi, a także rozwiązania problemu zróżnicowania narodowościowego, bowiem mniejszości narodowe stanowiły około 30% społeczeństwa zamieszkującego terytorium odrodzonej Polski.

W ówczesnych realiach niezwykle istotną problematyką była polityka migracyjna. Dotyczyła ona wychodźstwa, głównie inteligencji i szlachty, z okresów wielkich emigracji przedrozbiorowych i rozbiorowych, zwłaszcza politycznego po upadku wielkich zrywów narodowowyzwoleńczych, jak powstanie listopadowe

¹ Por. E. Bielak-Jomaa, *Zatrudnianie cudzoziemców*, Warszawa 2015, s. 36-38.

w 1831 r. czy powstanie styczniowe w 1863 r., jak również emigracji zarobkowej, przede wszystkim z warstw niższych społeczeństwa, w tym m.in. bezrolnych chłopów, których nie był w stanie wchłonąć niezwykle wolno rozwijający się przemysł, zmuszonych do opuszczenia ziem polskich „za chlebem” na skutek destrukcyjnej polityki zaborców, czego apogeum przypało na lata 1890-1914. Na skalę migracji miała również wpływ I wojna światowa. Wielkość migracji związanej z działaniami wojennymi szacuje się na około 2 mln osób.

W wolnej już Polsce istotnym stało się ustanowienie instrumentów i ram prawnych dla funkcjonowania organów, których zadaniem byłoby usystematyzowanie polityki migracyjnej kraju. Jej główny potencjał ludnościowy stanowiły przeludnione wsie, w zasadzie pozbawione możliwości rozwoju i bezrobotni mieszkańcy miast, oraz reemigracja dawnych uchodźców. Reemigracja, a raczej repatriacja, dotyczyła uciekinierów wojennych na Wschód, których liczbę szacowano na około 3-4 mln osób, ludzi ewakuowanych czy deportowanych, a także przesiedleńców – robotników polskich przymusowo przesiedlonych podczas wojny do Niemiec (szacunkowo była to liczba około 1 mln osób), czy ludności polskiej zamieszkującej polskie terytoria pozaborcze, które po ustaleniu granic II Rzeczypospolitej nie zostały objęte granicami odrodzonej Polski. Chodzi głównie o ziemie, które pozostały w granicach Rosji i Ukrainy. Nasilenie zjawiska repatriacji wynikające głównie, choć nie tylko, z przyczyn związanych z działaniami wojennymi, charakteryzowało się szczególnym spotęgowaniem w latach 1918-1924, a więc pierwszych latach po zakończeniu I wojny światowej².

Wpływ na kształtowanie polityki migracyjnej Polski międzywojennej miała polityka imigracyjna głównych państw docelowych emigracji z Polski, w tym m.in. zamorskich jak USA, Argentyny i Brazylii, a na kontynencie europejskim – Niemiec i Francji. Czynnikiem godnym podkreślenia było restrykcyjne ustawodawstwo ograniczające możliwości imigracji m.in. przez ustanowienie systemu kwot imigrantów dla poszczególnych narodowości i stosowanie zakazu imigracji osób mogących stać się obciążeniem dla tamtejszych społeczeństw. Niebagatelnym czynnikiem zewnętrznym był również system stosunków międzynarodowych w Europie i na świecie ukształtowany po I wojnie światowej i ciągle istniejące napięcia polityczne, w tym niepewność pokoju wersalskiego negowanego przez Niemcy i Rosję Radziecką. Inną determinantą nadającą kształt polityce migracyjnej ówczesnej Polski było nadal istniejące zagrożenie ze strony

² Por. M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918-1998*, Ekspertyza Nr 188 wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz, czerwiec 1999, s. 4 -5, <http://biurose.sejm.gov.pl> (dostęp: marzec 2017r.).

Niemiec kontestujących polską granicę zachodnią, oskarżających Polskę o łamanie praw mniejszości niemieckiej, a ogólnie rzecz ujmując krytycznie wyrażających się o ładzie wersalskim, który uważali za przejaw braku obiektywizmu i niesprawiedliwości.

Taka sytuacja miała istotny wpływ na podjęcie przez władze polskie decyzji o zakazie emigracji do Niemiec, zakazu, który zapewne miał pewien wpływ na zmniejszenie fali polskich emigrantów, ale niekoniecznie był w pełni przestrzegany, bowiem nielegalna emigracja do naszego zachodniego sąsiada nie ulegała zmniejszeniu. Wpływ na polską międzywojenną politykę migracyjną miały również stosunki polsko-francuskie, w których silniejszą politycznie pozycję miała Francja stawiająca warunki w rozwiązaniu problemów związanych z migracją Polaków do tego kraju. Istotnym, choć nie jedynym, ale kluczowym czynnikiem wewnętrznym Polski mającym wpływ na skonkretyzowanie polityki migracyjnej była słabość gospodarcza. Skutkowała ona rosnącą liczbą ludności chętniej, a raczej odczuwającej przymus wewnętrzny do wyemigrowania z Polski z przyczyn ekonomicznych. W większości dotyczyło to ludzi biednych i słabo wykształconych, głównie z przeludnionych polskich wsi, dla których oferta zatrudnienia urzędów pracy była znikoma w stosunku do realnie istniejących potrzeb.

W tych okolicznościach podstawowym celem polskiej polityki migracyjnej w okresie międzywojennym stało się zredukowanie wypływu ludności polskiej za granicę. Zarazem wobec niemożności zapewnienia możliwie największej liczbie bezrobotnych pracy w kraju i wobec zasady konstytucyjnej o swobodzie emigracyjnej ważniejszym okazało się zapewnienie emigrującym Polakom odpowiednich warunków bytowania w państwach imigracyjnych. Temu celowi posłużyły wynegocjowane z krajami przyjmującymi imigrantów umowy emigracyjne, podpisane ostatecznie z takimi państwami jak Francja, Estonia, Łotwa, Boliwia czy Niemcy. Ostatni z wymienionych krajów na skutek napiętej sytuacji politycznej, ze względów bezpieczeństwa państwa, w oparciu o przepisy konstytucyjne dotyczące zasady swobody emigracji, w następnych latach został objęty zakazem emigracji, i był to jedyny kraj objęty takim ograniczeniem utrzymanym do momentu wybuchu II wojny światowej w 1939 r. Kolejnym krokiem polskich władz było doprowadzenie do kontrolowanej emigracji i reemigracji, a także powojennej repatriacji z lat 1918-1921, głównie z Rosji, a także z Niemiec, będącej efektem przesunięć granicznych, obliczanej na około 700 tys. osób³, co było

³ Za: J. Janowska, *Emigracja zarobkowa w Polsce 1918-1939*, Warszawa 1981, s. 23.

jednak możliwe po przyjęciu odpowiednich rozwiązań prawnych i utworzeniu odpowiedniego aparatu administracyjnego służącego temu celowi⁴.

Organem, przed którym postawiono zadanie przyjęcia ram organizacyjnych migracji, był Państwowy Urząd do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników, który został powołany do życia na mocy dekretu z 1918 r⁵. Na jego czele stał Komisarz Generalny. Do zadań tego organu należało zwłaszcza uregulowanie warunków powrotu Polaków z zagranicy do kraju – jeńców, uchodźców i robotników, zorganizowanie przy współpracy z organizacjami społecznymi przemieszczenia się przez terytorium Polski uchodźców, jeńców i robotników innych narodowości powracających do swoich krajów, organizowanie na terenie kraju punktów etapowych i punktów opieki żywnościowej oraz sanitarno-medycznej, a także powiatowych urzędów do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników dla migrujących cudzoziemców. Odpowiednie urzędy utworzono m.in. w Częstochowie, we Lwowie, w Gdańsku, który był wolnym miastem i w innych miejscowościach, które to urzędy zajmowały się m.in. ewidencjonowaniem migrantów i wydawaniem im paszportów. Na mocy dekretu z 1918 r. powołane zostały również referaty przy konsulatach polskich upoważnione do kontaktów z przedstawicielami innych państw w zakresie przemieszczenia się ludności.

W ramach złagodzenia skali emigracji z Polski w 1919 r. utworzono państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami⁶. Obejmowały one delegatury w miastach powiatowych i w punktach przygranicznych. Ich zasadniczym celem było pośrednictwo pracy dla wszystkich kategorii pracowników w kraju i za granicą, pomoc w przekwalifikowaniu zawodowym, udzielanie informacji o krajowych i zagranicznych realiach zarobkowych, kontrola treści umów zawieranych z pracownikami do pracy sezonowej, zwłaszcza odnoszących się do zatrudnienia grupowego przez przedsiębiorców zagranicznych, udzielanie

⁴ Zarysowane tu kwestie omawia A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, CEFMR Working Paper 4/2005, s. 22-25, <http://www.cefmr.pan.pl> (dostęp: marzec 2017r.).

⁵ Dekret z dnia 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (Dz.P.P.P. z 1919 r. Nr 3, poz. 84), ze zmianami wprowadzonymi dekretem z dnia 5 lutego 1919 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników (Dz.P.P.P. z 1919 r. Nr 13 poz. 143).

⁶ Dekret z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 11), ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami na województwa nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty grodzieński, wołkowyski i białowieski województwa białostockiego (Dz.U. RP z 1921 r., Nr 60, poz. 378), oraz rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji (Dz.U. RP z 1927 r., Nr 89, poz. 799).

pomocy finansowej w postaci pożyczek na pokrycie kosztów podróży. Urzędy pracy współpracowały ponadto z Państwowym Urzędem do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników w zakresie ruchu i ochrony emigrantów i reemigrantów, ewidencjonowania potencjalnych wychodźców. Zatrudniano w nich nierzadko ludzi wykształconych, których fachowość i doświadczenie należało wykorzystać na krajowym rynku pracy dla odbudowy kraju i gospodarki, a zarazem którym należało stworzyć warunki rozwoju i egzystencji w kraju.

Kolejnym organem powołanym w ramach realizowania polityki migracyjnej był Urząd Emigracyjny działający przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej⁷. Do jego kompetencji należał całokształt spraw związanych z migracją – emigracją, imigracją i reemigracją (repatriacją) oraz opieką nad wychodźcami. Przy współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych urząd ten uczestniczył w procesie legislacyjnym, a więc przygotowywaniu ustaw i rozporządzeń, konwencji emigracyjnych i układów międzynarodowych dotyczących emigracji, reemigracji i imigracji. Ponadto Urząd Emigracyjny m.in. nadzorował kontraktowanie robotników do pracy za granicą, zajmował się udaremnianiem nielegalnego werbunku ludności zwiedzionej szkodliwą propagandą do „wywozu na roboty” za granicę, organizowaniem transportu emigrantów i reemigrantów, oraz ochroną praw i interesów emigrantów w miejscu pracy. W ramach swoich kompetencji współpracował z wcześniej wspomnianymi urzędami pracy oraz organizacjami społecznymi i gospodarczymi, m.in. Polskim Towarzystwem Emigracyjnym, Międzynarodowym Biurem Pomocy Emigrantom, czy Towarzystwem Opieki nad Emigrantami Ukraińskimi. We współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym opracowywał statystyki ruchu emigracyjnego, reemigracyjnego i imigracyjnego⁸.

Jednocześnie zlikwidowano Państwowy Urząd do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników, którego kompetencje przejął właśnie Urząd Emigracyjny⁹. Z czasem zakres kompetencji Urzędu Emigracyjnego rozbudowano m.in. o planowanie osadnictwa na ziemiach polskich, wydawanie zezwoleń na zatrudnianie robotników sezonowych, zastępstwo ustawowe emigrantów w procesach o roszczenia majątkowe. Organem doradczym i opiniodawczym Urzędu Emigracyjnego do projektów ustaw i projektów konwencji międzynarodowych

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 39, poz. 232 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 1924 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. RP z 1924 r., Nr 94, poz. 873).

⁹ Ustawa z dnia 4 listopada 1920 r. w przedmiocie uregulowania spraw dobrowolnej oraz przymusowej migracji ludności (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 108 poz. 707).

w sprawach dotyczących polityki migracyjnej była Państwowa Rada Emigracyjna utworzona w 1921 r.¹⁰.

W 1925 r. powołane zostały Sejmowa Komisja Emigracyjna i Senacka Podkomisja Emigracyjna posiadające uprawnienia kontrolne w stosunku do organów władzy wykonawczej działających w zakresie polityki migracyjnej. Komisje te miały również prawo inicjatywy legislacyjnej w dziedzinie polityki migracyjnej realizowanej przez państwo oraz opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących całości polityki związanej z ruchem migracyjnym.

W 1927 r. swoim rozporządzeniem o emigracji¹¹ Prezydent RP kompleksowo uregulował sprawy związane z przemieszczaniem się ludności ze szczególnym uwzględnieniem emigracji, w oparciu o doświadczenia zdobyte w latach wcześniejszych i działania wypraktykowane przez dotychczas powołane organy zajmujące się migracją. W artykule 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji wprowadzono definicję „emigranta”. W świetle wskazanego przepisu był to obywatel polski opuszczający (lub który opuścił już) terytorium RP z wytyczonym celem poszukiwania pracy, bądź dołączenia do swoich krewnych, którzy już wcześniej wyjechali do jednego z krajów imigracyjnych.

Pewnego rodzaju novum wprowadzonym rozporządzeniem, przy uwzględnieniu konstytucyjnie zapewnionej swobodzie (dobrowolności) emigracji, było nie powstrzymywanie przed wyjazdem (emigracją ekonomiczną). Przewidziano udzielanie pomocy emigrantom przez utworzenie funduszu emigracyjnego w formie kredytu państwowego z przeznaczeniem na opiekę nad emigrantami w kraju i za granicą. Zmieniono uregulowania dotyczące wydawania paszportów emigracyjnych na podstawie zaświadczenia Urzędu Emigracyjnego lub urzędu pośrednictwa pracy. Była to próba objęcia kontrolą i ewidencjonowania emigracji. Kontrola okazała się być jednak mało skuteczna wobec trwale występującej i trudnej mimo wszystko do opanowania nielegalnej emigracji sezonowej ludności, zwłaszcza do Niemiec.

Jednocześnie określono przypadki, w których wydanie paszportu było niedozwolone. Ograniczenia dotyczyły przede wszystkim ludzi bardzo młodych i starszych, a także chorych, które nie mogły ze względu na stan zdrowia utrzymać się z samodzielnej pracy. Restrykcje znajdowały też zastosowanie do osób, których obecność ze względu na ustawodawstwo innych państw było tam

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1921 r. o utworzeniu Państwowej Rady Emigracyjnej (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 64, poz. 403).

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji (Dz.U. RP z 1927 r., Nr 89, poz. 799).

niepożądane, a także osób, których emigracja z innych względów była prawnie niedopuszczalna. Ponadto wprowadzono koncesjonowanie firm (towarzystw) żeglugowych i przewozowych zajmujących się transportem emigrantów, a celem tego było m.in. obowiązek zapewnienia przez przewoźnika bezpłatnej pomocy lekarskiej pasażerom (emigrantom), zapewnienia ich ubezpieczenia w jednym z polskich towarzystw ubezpieczeniowych oraz utrzymania przez cały okres podróży. W myśl art.14 rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r. realizacją polityki migracyjnej za granicą zajmowały się służby konsularne i radcy emigracyjni działający przy polskich placówkach dyplomatycznych.

W 1932 r. Urząd Emigracyjny został zlikwidowany a jego kompetencje w pełnym zakresie przejęło Ministerstwo Spraw Zagranicznych¹².

Dla opieki nad emigrantami z Polski w krajach pobytu istotne były umowy handlowe, konwencje, umowy bilateralne. Zawierały one tzw. klauzulę narodową, w myśl której emigranci polscy mieli być traktowani w tych państwach na równi z obywatelami tych państw, stron konwencji (umów). Ponadto mieli być również m.in. objęci ubezpieczeniem emerytalnym. Takie umowy podpisano w latach 1922-1932 z Włochami, Belgią i Luksemburgiem, z Wielką Brytanią, Austrią, Łotwą, Belgią oraz z Argentyną – przy czym umowa z tym krajem w szczególności dotyczyła odszkodowań za wypadki przy pracy¹³.

2.2 Regulacje dotyczące obywatelstwa

Odrodzona Polska w latach 1918-1939 charakteryzowała się znacznym zróżnicowaniem narodowościowym. Omówienie problematyki wielonarodowości polskiego społeczeństwa II RP stanowi kontekst do dalszych rozważań o sytuacji cudzoziemców (osób nieposiadających obywatelstwa polskiego) na rynku pracy w okresie międzywojennym.

Według danych szacunkowych i spisu ludności GUS liczba ludności w Polsce w 1919 r. wynosiła 26,3 mln, i dalej systematycznie rosła, bowiem w 1921 r. wynosiła już około 27,2 mln, w 1931 r. około 32,1 mln, a do 1939r. wzrosła do około 35,1 mln. W 1931 r. z ogólnej liczby 32,1 mln ludności zamieszkującej II Rzeczypospolitą Polacy stanowili nieco ponad 68%, Ukraińcy około 15%, Żydzi

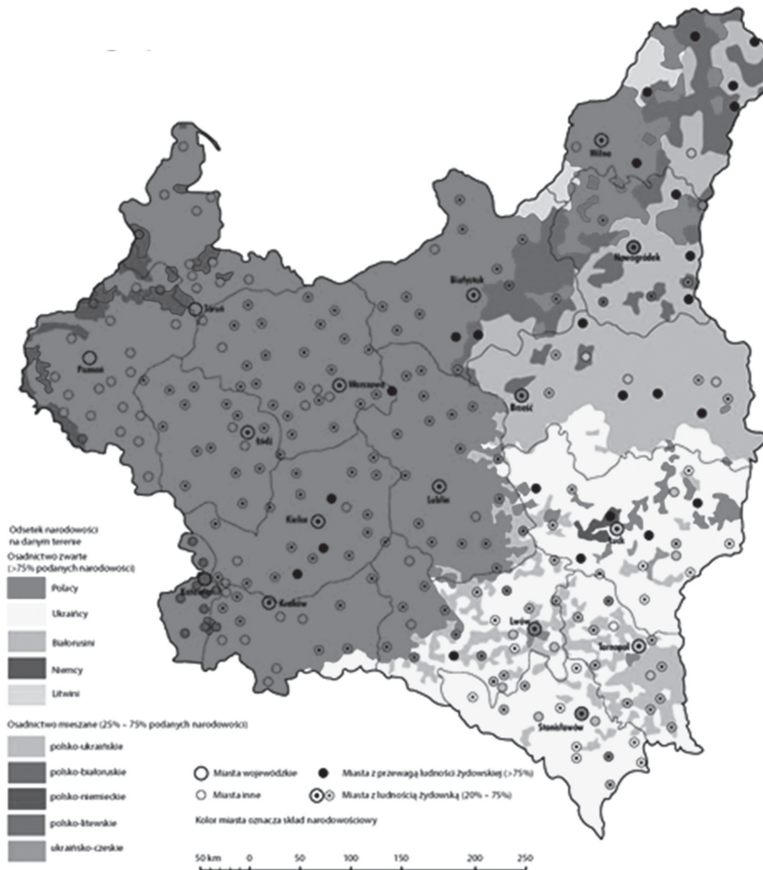
¹² Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 czerwca 1932 r. w porozumieniu z Ministrami Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych o właściwości władz w zakresie spraw emigracyjnych w kraju (Dz.U. RP z 1932 r., Nr 55, poz. 541).

¹³ Por. A. Kicingier, *Polityka...*, s. 30-37, 39-40.

8,5%, Białorusini i osoby bez ukształtowanej świadomości narodowej 3%, Niemcy ponad 2%, a około 3% Rosjanie („biali”), Litwini, Czesi, Romowie, Słowacy, Karaimi, Bojkowie, Łemkowie, Huculi, oraz spolonizowani Ormianie i Tatarzy.

Pewien pogląd na zróżnicowanie narodowe ludności zamieszkującej w granicach Polski odrodzonej i jej rozmieszczenie osadnicze daje zamieszczona poniżej mapa (rys. 1.).

Rys. 1. Skład narodowościowy II Rzeczypospolitej w 1931 r.



Źródło: Społeczeństwo II Rzeczypospolitej, www.polska1918-89.pl (marzec 2017r.).

Znaczne zróżnicowanie narodowościowe było spuścizną dramatycznej niejednokrotnie historii Polski, m.in. działań, w wyniku których następowały przesunięcia granic, przesiedlenia ludności, wielu dziesiątków lat panowania zaborców a także działań wojennych. Istotną rolę mającą wpływ na zróżnicowanie

etniczne ludności w Polsce odgrywała także znacząca skala powojennej repatriacji. Według GUS w latach 1918-1924 do Polski tylko ze Wschodu przybyło blisko 1,3 mln repatriantów, w tym jedynie 0,47 mln Polaków. Inne źródła podają, iż w tym okresie do Polski przybyło blisko 2 mln repatriantów. Dane statystyczne mówią, iż w latach 1918-1924 repatrianci stanowili około 2/3 ogółu migrującej ludności wyjeżdżającej i przybywającej do Polski, przy czym wśród przybywających było stosunkowo niewiele etnicznych Polaków. Wobec takiego zróżnicowania etnicznego ludności zamieszkującej Polskę, w sytuacji, gdy istniały grupy ludności osiadłe na terytorium Polski w czasach zaboru, które nie wyrażały gotowości zintegrowania z narodem polskim czy to ze względu na więzi etniczne czy też z uwagi na aktywowanie organizmu państwowego po odzyskaniu niepodległości, dużym wyzwaniem ówczesnych władz było możliwie pilne uregulowanie kwestii cudzoziemców i obywatelstwa ludności zamieszkujących w granicach II Rzeczypospolitej¹⁴. Przede wszystkim ustawodawca musiał określić, kto z mocy prawa jest obywatelem polskim i zasady nabycia obywatelstwa polskiego.

W tym miejscu istotnym wydaje się zdefiniowanie pojęcia obywatelstwa. W ujęciu słownikowym jest to „przynależność państwowa łącząca się z pewnymi uprawnieniami i obowiązkami określonymi przez prawo danego państwa”¹⁵. W prawodawstwie polskim okresu międzywojennego pojęcie „obywatelstwo” używano wymiennie z określeniem „przynależność państwowa”. Zagadnienie obywatelstwa można ująć bądź przez pryzmat regulacji administracyjnoprawnych, bądź też w sposób prawnoustrojowy z określonymi normami konstytucyjnymi. Przepisy Traktatu wersalskiego stanowiły, iż za obywateli polskich uznawani byli z mocy prawa obywatele byłych państw zaborczych, którzy zamieszkiwali terytoria wchodzące po zmianie granic w skład Polski. Innym tytułem posiadania (bądź nabycia) obywatelstwa polskiego było urodzenie na tych terytoriach.

Zagadnienia związane z obywatelstwem polskim zostały uregulowane w Konstytucji marcowej z 1921 r.¹⁶. Obywatel polski, zgodnie z art. 87 Konstytucji, nie mógł być równocześnie obywatelem innego państwa. Konstytucja marcowa w art. 88 przewidywała również dwa rodzaje nabycia obywatelstwa polskiego – przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie i przez nadanie przez

¹⁴ Por. *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918-1989. Społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, IPN 2015, www.polska1918-89.pl (dostęp: marzec 2017r.).

¹⁵ Por. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom drugi, Warszawa 1984, s. 435.

¹⁶ Dz.U. RP z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

władze państwowe. W wyniku uregulowań ustawowych¹⁷, do których odsyła Konstytucja marcowa, skonkretyzowano możliwość nadania obywatelstwa polskiego. Obywatelstwo polskie mogło być nabyte przez ludność osiadłą na terytorium Polski (bez względu na czas przybycia) i urodzoną w Polsce, oraz ludność, której obywatelstwo polskie przysługuje na mocy traktatów międzynarodowych (tu wspomniany Traktat wersalski). Ustawa w art. 4 rozszerzała uregulowania dotyczące nabycia obywatelstwa polskiego; mogło ono być nabyte przez:

- urodzenie – w przypadku dzieci urodzonych ze związku małżeńskiego dziecko nabywało obywatelstwo ojca, a w przypadku dzieci pozamałżeńskich – obywatelstwo matki; dzieci nieznanymi rodziców, a urodzone lub znalezione na terytorium Polski, uważane było za obywatela polskiego o ile nie zostało wykazane inne ich obywatelstwo (art. 5 ustawy);
- uprawnienie, uznanie lub przysposobienie – w tym trybie dziecko liczące nie więcej niż 18 lat mogło nabyć obywatelstwo polskie ojca lub matki, albo osoby uznającej bądź przysposabiającej go (art. 6 ustawy);
- zamążpójście – przez zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim (art. 7 ustawy);
- nadanie – na wniosek osoby starającej się o uzyskanie obywatelstwa polskiego z zastrzeżeniem takich warunków, jak: nieposzlakowana opinia, znajomość języka polskiego i umiejętność posługiwania się nim, pobyt na terytorium Polski przez minimum 10 lat, zapewnienie środków na utrzymanie siebie i rodziny uzyskiwanych w wyniku pracy zawodowej (art. 8 ustawy);
- przyjęcie urzędu publicznego lub przyjęcie do służby wojskowej w państwie polskim (o ile nie zaistniały w tym zakresie określone zastrzeżenia).

Art. 11 ustawy przewidywał również przypadki, w których następuje utrata obywatelstwa polskiego – nabycie obywatelstwa państwa obcego lub przyjęcie urzędu publicznego albo wstąpienie do służby wojskowej państwa obcego.

Pewne niuanse w zakresie nabywania obywatelstwa polskiego istniały w odniesieniu do mieszkańców określonych terenów dawnych zaborów znajdujących się w okresie międzywojnia w granicach Polski. W przypadku ludności zamieszkującej dawne tereny zaboru austro-węgierskiego o nabyciu obywatelstwa polskiego decydowało prawo „swojszczyzny”¹⁸. Kwestię nabywania obywatelstwa polskiego przez obywateli byłego zaboru austro-węgierskiego szczegółowo

¹⁷ Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. z 1920 r., Nr 7 poz. 44).

¹⁸ Swojszczyzna – przynależność do gmin leżących w granicach zaboru austro-węgierskiego.

regulowała ustawa¹⁹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 1922 r.²⁰, a także rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 1925 r.²¹. Prawo obywatelstwa polskiego przysługiwało każdej osobie, która ukończyła 18 lat, bez względu na płeć, na podstawie prawa swojszczyzny zamieszkującej tereny gmin leżących do dawnego zaboru austro-węgierskiego, przy czym możliwość skorzystania z procedury nadania obywatelstwa polskiego na zasadzie wyboru ograniczono do dnia 22 lutego 1925 r.

Inaczej uregulowano kwestię nabycia prawa obywatelstwa polskiego ludności w dawnej Rosji (dotyczyło to bowiem nie tylko ludności zamieszkującej tereny dawnego zaboru rosyjskiego, ale również ludności polskiej zesłanej i zamieszkującej tereny całej Rosji). W tym przypadku zastosowanie miało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 1921 r.²². Uprawnienie wyboru obywatelstwa polskiego określał § 1 tego rozporządzenia w brzmieniu: „Kto udowodni: 1) że pochodzi od uczestników walk o niepodległość Polski w okresie od 1830 do 1865 r., lub, że jest potomkiem osoby, która nie dalej, niż w trzecim pokoleniu stale zamieszkiwała na terytorjum dawnej Rzeczypospolitej Polskiej, 2) i, że sam swą działalnością, używaniem języka polskiego, jako mowy potocznej i wychowywaniem swego potomstwa zaznaczył w sposób oczywisty przywiązanie swe do narodowości polskiej, uprawniony jest do wyboru obywatelstwa polskiego bez względu na to, gdzie przebywał w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r., t.j. w dniu 30 kwietnia 1921 r. Wybór ten może być jednak ważnie dokonany tylko przez optującego poza granicami Polski i pod tym warunkiem, że

¹⁹ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o uregulowaniu prawa wyboru obywatelstwa polskiego przez obywateli b. cesarstwa austriackiego lub byłego królestwa węgierskiego i prawa wyboru obywatelstwa obcego przez b. obywateli tych państw, posiadających obywatelstwo polskie (Dz.U. z 1922 r., Nr 88, poz. 791).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1922 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 26 września 1922 r. o uregulowaniu prawa wyboru obywatelstwa polskiego przez obywateli b. cesarstwa austriackiego lub byłego królestwa węgierskiego i prawa wyboru obywatelstwa obcego przez b. obywateli tych państw, posiadających obywatelstwo polskie (Dz.U. z 1923 r., Nr 10, poz. 58).

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na skutek opcji w myśl Traktatu Pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonemi i Austrją, podpisanego w St.-Germain-en-Laye dnia 10 września 1919 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 17, poz. 11).

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 czerwca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Skarbu: w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na zasadzie art. VI traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., Nr 59, poz. 375).

optujący nie jest obywatelem państwa, w którym przebywa. Ten ostatni warunek nie odnosi się do Rosji i do Ukrainy”.

Osoby znajdujące się poza granicami RP, a na terenach Rosji Radzieckiej, które podjęły decyzję o powrocie do Polski, mogły podjąć starania o nadanie obywatelstwa polskiego na podstawie zaświadczeń przedstawicielstwa dyplomatycznego, o ile mogły udokumentować polskie korzenie i dowieść swego pochodzenia. Takie uregulowanie stosowano również do potomków polskich emigrantów.

Odmienne regulacje obowiązywały w odniesieniu do ludności zamieszkującej tereny dawnego zaboru pruskiego. Ludność, która zamieszkiwała stale między 2 stycznia 1908 r. a 10 stycznia 1920 r. tereny dawnego zaboru niemieckiego, które objęte zostały granicami niepodległej RP, a posiadająca obywatelstwo niemieckie, z mocy art. 91 Traktatu wersalskiego uznana została za obywateli polskich, przy zachowaniu prawa wyboru między obywatelstwem niemieckim a polskim. Kwestie te w polskim porządku prawnym regulowała uprzednio wspomniana już ustawa z 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego oraz Rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i z Ministerstwem Skarbu wydane na mocy art. 12 tej ustawy w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego²³. Uregulowania rozporządzenia o nabyciu obywatelstwa polskiego odnosiły się do ludności stale zamieszkałej tereny dawnego zaboru pruskiego w określonym wyżej okresie bez względu na przerwy spowodowane czasowym oddaleniem się wskazującym na zachowanie dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Kwestia interpretacji określenia „stałe zamieszkanie” odnoszące się do Górnego Śląska, które zostało użyte w art. 91 Traktatu wersalskiego, stała się punktem spornym pomiędzy Polską i Niemcami. Rozstrzygnięcie przyniosła Konwencja wiedeńska ratyfikowana w dniu 30 sierpnia 1924 r.²⁴. Uznano wówczas, iż „Przez obywateli niemieckich (...) rozumie się w niniejszej Konwencji osoby, które posiadały to obywatelstwo w dniu 10 stycznia 1920 r.” (art. 2 Konwencji). „Słowa: «terytorjum, uznane, lub które będzie uznane za część składową Polski» (...) odnoszą się do całego terytorjum Polski” (art. 3 ust. 1 Konwencji). „Obywatele niemieccy są zamieszkali (domicylovani) (...), jeśli stworzyli tam

²³ Rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i z Ministerstwem Skarbu w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w myśl art. 91 traktatu między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. z 1920 r., Nr 57, poz. 358).

²⁴ Konwencja pomiędzy Polską a Niemcami o obywatelstwie byłych obywateli niemieckich Górnego Śląska, podpisana w Wiedniu dnia 30 sierpnia 1924 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 21, poz. 148).

swoje zamieszkanie (domicyl) i tego zamieszkania nie porzucili, a to stosownie do następujących postanowień: (...) 1) Zamieszkanie zostało stworzone, gdy obywatel niemiecki w obrębie wyżej wymienionego terytorjum osiedlił się w taki sposób, by tam dążyć do zrealizowania swych celów życiowych i przebywania tam zazwyczaj i regularnie bez zamiaru opuszczenia siedziby, 2) Przebywanie zazwyczaj i regularnie oznacza przebywanie w ciągu zasadniczej części danego okresu czasu” (art. 4 Konwencji). Warunek stałego zamieszkania uściślił również Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 22 października 1925 r. stwierdzając, iż „stałe zamieszkanie, jako tytuł prawny do nabycia obywatelstwa polskiego, nie jest identyczny z przynależnością gminną”²⁵, co jednoznacznie wskazuje, że nie jest to administracyjnoprawne miejsce zameldowania.

Skorzystanie z prawa wyboru opcji obywatelstwa niemieckiego lub polskiego mogło się odbywać przez złożenie ustnego lub formie pisemnej oświadczenia woli przed komisariatami rządowymi w Warszawie, Łodzi, Lublinie, Poznaniu, we Lwowie i w Krakowie, przed burmistrzami miast lub starostwami, a poza granicami RP w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsulatach. Wybór obywatelstwa polskiego skutkował utratą obywatelstwa niemieckiego. Oświadczenie woli o wyborze opcji nie podlegało cofnięciu, za wyjątkiem dzieci. W przypadku dzieci do lat 18 oświadczenie woli składali rodzice lub zastępcy prawni, przy czym w przypadku, gdy dzieci do dnia 10 stycznia 1922 r. ukończyły 18 rok życia, a nie zgadzały się z dokonanym wyborem, mogły złożyć w tym terminie oświadczenie o cofnięciu wybranej opcji²⁶.

Przedmiotem Konstytucji marcowej z 1921 r.²⁷ były również prawa i obowiązki obywatelskie i pracownicze. Konstytucja odnosiła się w pewnym zakresie również do statusu cudzoziemców. W myśl art. 95 ust. 1, wszyscy ludzie przebywający na terytorium Polski mieli zapewnioną ochronę życia, wolności i mienia bez względu na pochodzenie, narodowość, język jakim się posługują, rasę czy wyznawaną religię. Z kolei art. 95 ust. 2 przewidywał, że cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego. Jak widać, Konstytucja marcowa gwarantowała cudzoziemcom, pod warunkiem wzajemności, sprawiedliwe traktowanie w zakresie praw i obowiązków na równi z obywatelami polskimi, o ile nie zostały wyartykułowane

²⁵ Sygn. I rej. 2021/25.

²⁶ Por. J. Pokoj, *Regulacja prawna obywatelstwa polskiego w pierwszych latach II RP (1918-1926)*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2014/4 ISSN 1689-9601, <http://www.tbbsp.wpia.uj.edu.pl> (dostęp maj 2017r.).

²⁷ Dz.U. RP z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

ustawowo ograniczenia w zakresie obowiązków wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa polskiego. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, iż powyżej wskazanych uregulowań nie zawierała już Konstytucja kwietniowa z 1935 r.²⁸.

2.3 Zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców

Kwestii cudzoziemców poświęcone zostało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1926 r. o cudzoziemcach²⁹. W tym akcie prawnym określono zasady wjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia „za cudzoziemca uważany jest każdy, kto posiada obywatelstwa polskiego”³⁰. Rozporządzenie określiło dwa typy pobytu cudzoziemców na terenie Polski, na które należało uzyskać zezwolenie (wizę) odpowiednich władz. Były to – pobyt czasowy i pobyt stały. Zezwolenie na pobyt czasowy cudzoziemiec mógł uzyskać na podstawie wizy pobytowej wydawanej przez urząd konsularny po uprzednim przedstawieniu niezbędnych dokumentów, m.in. dowodu osobistego, świadectw i innych dowodów, oraz określeniu celu i czasu pobytu, a także wskazaniu miejsca swojego pobytu. Zezwolenie na pobyt stały, czyli osiedlenie, cudzoziemiec mógł uzyskać od wojewódzkich władz administracyjnych za pośrednictwem polskiego urzędu konsularnego, przy czym osiedlenie oznaczało zintegrowanie przez stałą siedzibę oraz przez stosunki osobiste i gospodarcze.

Niejako dla uszczegółowienia uregulowań zawartych w rozporządzeniu z 1926 r. o cudzoziemcach, zasad ich wjazdu, przejazdu i pobytu na terytorium Polski, w latach 1927-1934 wydano cały szereg aktów wykonawczych³¹. Wśród nich należy wskazać rozporządzenia o ruchu indywidualnym i zbiorowym

²⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1926 r., Nr 83, poz. 465).

³⁰ Art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1927 r. o pobycie cudzoziemców na niektórych obszarach Rzeczypospolitej (Dz.U. R.P. z 1927 r., Nr 107, poz. 917); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1928 r. o ruchu cudzoziemców, wydane do §§ 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 44 i 45 w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych (Dz. U. z 1929 r., Nr 5 poz. 49); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 1929 r. o ruchu cudzoziemców, wydane do §§ 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 24, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 52 i 53 w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych (Dz. U. z 1929 r., Nr 76, poz. 575); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 marca 1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych o zmianie § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 1929 r. o ruchu cudzoziemców (Dz. U. z 1934 r., Nr 26, poz. 207).

cudzoziemców w ramach pobytu czasowego i stałego (osiedlenia). W przypadku postępowania o uzyskanie zezwolenia na pobyt stały, cudzoziemiec obowiązany był do złożenia deklaracji osiedleńczej, w której oprócz danych personalnych, danych o wykształceniu, zawodzie, wykonywanych zajęciach, źródłach utrzymania oraz o miejscu osiedlenia, musiał m.in. podać cel osiedlenia w Polsce. Przykładowo, mógł to być motyw osobisty lub gospodarczy, czyli związany z podjęciem pracy zarobkowej, zamierzeń odnoszących się do planowanych zajęć i źródła pozyskiwania środków na utrzymanie. O wydanie zezwolenia na osiedlenie cudzoziemiec mógł wystąpić podczas zalegalizowanego pobytu czasowego na terytorium Polski.

Po udokumentowaniu określonego celu osiedlenia (np. gospodarczego) i zakończeniu procedury, cudzoziemiec otrzymywał kartę osiedlenia wydaną przez urząd wojewódzki właściwy ze względu na miejsce osiedlenia lub ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa. Drugi przypadek dotyczył pobytu cudzoziemca związanego z celem gospodarczym, czyli z pracą w tymże zakładzie. Brak jednak było wyraźnie sprecyzowanych wytycznych co do wydawania cudzoziemcom kart osiedlenia, wobec czego wydawane one były w latach dwudziestych ubiegłego wieku na zasadzie pełnej uznaniowości. Władze mogły odmówić wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały jeżeli uznały, że jego pobyt na terytorium RP jest niepożądany m.in. gdy nie mógł wykazać się posiadaniem środków na utrzymanie³².

Z perspektywy niniejszego opracowania na szczególną uwagę zasługują zagadnienia związane z zatrudnieniem cudzoziemców. Problematyka ta była przedmiotem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 r. o ochronie rynku pracy³³. Pracodawcy mogli zatrudniać pracowników cudzoziemskich przez zawarcie umowy o pracę na podstawie zezwolenia właściwych władz wojewódzkich na obszarach lub w gałęziach, w których występowały istotne potrzeby gospodarcze albo na stanowiskach kierowniczych wymagających specjalnego zaufania. Zezwolenia takie, bez uściślenia danych personalnych cudzoziemca, wydawane były na okres do roku, a w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach na okres dłuższy, po uprzednim wskazaniu przez pracodawcę miejsca zatrudnienia cudzoziemca (miejscowości, zakładu pracy) i rodzaju pracy, zawodu, w którym zamierza zatrudnić pracownika cudzoziemskiego. Pracodawca, który uzyskał zezwolenie na zatrudnienie pracownika cudzoziemskiego, obowiązany był w terminie 14 dni od dnia zatrudnienia tego pracownika do poinformowania

³² Por. J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 8-10.

³³ Dz.U. z 1927 r., Nr 54, poz. 472.

władz wojewódzkich o rozpoczęciu pracy przez tego pracownika, jego danych personalnych i miejsca zamieszkania, o terminie, na jaki została zawarta umowa o pracę, o zawodzie i rodzaju wykonywanej przez tego pracownika pracy. W takim samym terminie pracodawca miał również obowiązek powiadomienia władz o zaprzestaniu pracy przez tego pracownika.

Zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na zatrudnienie pracowników cudzoziemskich byli pracodawcy korzystający z prawa eksterytorialności w związku z wykonywaniem czynności urzędowych lub usług osobistych, przedsiębiorcy zagraniczni zatrudniający cudzoziemskich przedstawicieli handlowych (agentów handlowych), pracodawcy zatrudniający pracowników cudzoziemskich – artystów i naukowców, pracodawcy zatrudniający pracowników cudzoziemskich na podstawie umowy o pracę zawartej przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia o ochronie rynku pracy, menedżerowie państwowych przedsiębiorstw i zakładów pracy, a także przedsiębiorstw między państwowych (np. w żegludze czy lotnictwie).

Do 1929r. , kiedy to bezrobocie w RP kształtowało się na stosunkowo niskim poziomie, do problematyki zatrudniania cudzoziemców władze odnosiły się dosyć liberalnie. Wprowadzono więc tylko nieznaczne ograniczenia związane raczej z wykonywanym przez cudzoziemców zawodem (np. adwokaci) a nie z zatrudnieniem. Jednak z czasem obcokrajowcy starający się o zatrudnienie na terytorium Polski zaczęli być postrzegani z wyraźną niechęcią. Związane to było nie tylko z czynnikami politycznymi i bezpieczeństwem państwa (obawiano się agitatorów komunistycznych i obcych agentów głównie z Rosji Radzieckiej). Istotną była również ochrona zatrudnienia i walka z rosnącym bezrobociem mającym charakter koniunkturalny i strukturalny. Ujawniło się to szczególnie na początku lat trzydziestych, kiedy wobec zaistniałego kryzysu gospodarczego zaczęto wprowadzać utrudnienia, a nawet wręcz zakazy w zatrudnianiu cudzoziemców w ściśle określonych branżach – górnictwie, przemyśle, handlu i bankowości³⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe, polityka polskich władz w okresie międzywojennym ukierunkowana była bardziej na możliwie efektywne likwidowanie, a raczej na minimalizowanie bezrobocia, będącego realnym problemem ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Bezrobocie występowało w ówczesnej Polsce z różną intensywnością w okresach ożywienia czy kryzysu

³⁴ Por. J. Łazor, *Polska polityka imigracyjna wobec cudzoziemców, 1918-2012*, (w:) K. Górak-Sosnowska, J. Łazor (red.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania*, Warszawa 2016, s. 105-108.

gospodarczego, które szczególnie wzrosło na początku lat trzydziestych. Problemowi temu miał sprostać Komitet do spraw Bezrobocia utworzony w 1931 r. przy Radzie Ministrów, przekształcony następnie w Fundusz Pomocy Bezrobotnym³⁵. Kryterium nie tyle obywatelstwa co narodowości w realizowanej polityce oddziaływania na rynek pracy, mimo mocno zróżnicowanej jego chłonności, początkowo nie miało większego znaczenia i wpływu na kształtowanie regulacji prawnych ograniczających w niewielkim stopniu zatrudnianie cudzoziemców. W drugim dziesięcioleciu jednak bezrobocie okazało się być na tyle istotnym czynnikiem, że zaczęło wyznaczać kierunki dla realizowanej polityki zatrudnienia cudzoziemców aż do wybuchu II wojny światowej³⁶.

Władze II Rzeczypospolitej wykazały się dużą dynamiką w dążeniu do zuniifikowania sytuacji w kraju, oraz zapewnienia skuteczności systemu prawnego i ustabilizowania rynku pracy. Aktywność ta znalazła przełożenie na rozwój regulacji prawnych i wdrożenie nowych rozwiązań w zatrudnianiu cudzoziemców. Podejmowano zdecydowane działania na rzecz rozwiązania kwestii obywatelstwa wobec znaczącego zróżnicowania etniczności ludności zamieszkującej Polskę nie tracąc z pola widzenia problemu migracji ludności będącego zjawiskiem o wyjątkowej skali w ówczesnych warunkach politycznych i społeczno-ekonomicznych.

2.4. Warunki zatrudnienia w okresie międzywojennym

Zgodnie z art. 102 Konstytucji marcowej praca, jako główna podstawa bogactwa RP, pozostawała pod szczególną ochroną Państwa, a każdy obywatel miał prawo do opieki nad jego pracą. Opieka ta obejmowała m.in. troskę państwa o zapewnienie obywatelom stałości egzystencji, co oznacza zapewnienie materialnych warunków i środków do życia, bytowania. Należy przez to rozumieć, iż każdy obywatel polski miał prawo do pracy, jako wartości gospodarczej, będącej główną podstawą bogactwa – dostarczania środków utrzymania³⁷.

³⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 23 sierpnia 1932 r. o pomocy bezrobotnym (Dz.U. RP z 1932 r., Nr 74, poz. 664).

³⁶ Por. Z. Zarzycka, J. T. Kowalewski, *Rozwój ludności Polski w latach 1919-1993*, (w:) *Rozwój demografii polskiej 1918-1993*, GUS, Warszawa 1994 s. 274; por. także: *Spoleczeństwo II Rzeczypospolitej*, www.polska1918-89.pl (dostęp: marzec 2017r.).

³⁷ Por. J. Grabowska, *Uwarunkowania rozwoju polityki społecznej II Rzeczypospolitej Polskiej w świetle ustawodawstwa międzynarodowego i Konstytucji marcowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3483, Prawo CCCXV/2, Wrocław 2013, s. 102, 106 i n., <http://prawo.wuwr.pl> (kwiecień 2017r.).

Regulacje dotyczące pracy zarobkowej zaczęto przyjmować od razu po odzyskaniu niepodległości. Pierwszym aktem prawnym z 1918 r. ustanowiono 8-godzinny dzienny czas pracy i 46-godzinny maksymalny tygodniowy czas pracy, obniżając dotychczasowy 52-godzinny o 6 godzin, jako normy maksymalne z możliwością przekroczenia do 120 godzin rocznie w wyjątkowych okolicznościach za zezwoleniem MPiOS,³⁸. Ustawą objęci byli pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w zasadzie bez względu na jej rodzaj i we wszystkich wymienionych zakładach pracy, z wyjątkiem nauczycieli, pracowników naukowych, chałupników, a zwłaszcza najniższej części klasy robotniczej – robotników rolnych, zatrudnionych w leśnictwie czy rybołówstwie, a ponadto nie obejmowała marynarzy, pracowników mianowanych i kontraktowych zatrudnionych w urzędach państwowych itp.³⁹.

Regulacje ustawowe prawa pracy miały podstawę w przepisach Konstytucji marcowej z 1921 r.⁴⁰, w myśl których praca była chroniona konstytucyjnie. W 1922 r. uregulowano ustawowo uprawnienia urlopowe pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu⁴¹. W myśl tej ustawy każdy pracownik miał prawo do płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 8 dni po pierwszym roku pracy i 15 dni po trzech latach w przypadku robotników oraz 2 tygodni po półrocznej pracy i 30 dni po roku pracy w odniesieniu do pracowników umysłowych. Uprawnienia urlopowe nie obejmowały robotników rolnych. Przyjęto również uregulowania ustawowe, w myśl których każdy obywatel pracujący miał prawo do opieki Państwa, a w razie choroby, nieszczęśliwego wypadku, czy braku pracy objęty był systemem ubezpieczenia społecznego⁴². Ubezpieczeniem objęte zostały również osoby, które utraciły pracę (bezrobotni)⁴³. W 1924 r. przyjęto także ustawę dotyczącą ochrony pracy kobiet i osób młodocianych⁴⁴. Twórcy

³⁸ Dekret Naczelnika Państwa z 23 listopada 1918 r. o 8-godzinnym dniu pracy (Dz. P.P.P. z 1918 r., Nr 17, poz. 42), ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 2, poz. 7).

³⁹ M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918-1928*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 1928, http://www.ptps.org.pl/muzeum_pliki/1264634879.pdf (kwiecień 2017r.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP Nr 44, poz. 267).

⁴¹ Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz.U. RP z 1922 r., Nr 40, poz. 334).

⁴² Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. RP z 1933 r., Nr 51, poz. 396).

⁴³ Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz.U. RP Nr 67, poz. 650).

⁴⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet (Dz.U. RP Nr 65, poz. 636) ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. RP Nr 53, poz. 468).

prawa pracy II Rzeczypospolitej uregulowali także kwestię sądownictwa pracy. Powołano sądy pracy, jako szczególne sądy państwowe, co umożliwiło pracownikom dochodzenie swoich roszczeń w stosunku do pracodawcy⁴⁵.

Rozwiązania wprowadzone w polskim prawie pracy II RP jak na owe czasy daleko wykraczały ponad standardy obowiązujące w innych krajach, a nawet ponad regulacje przyjęte w konwencjach MOP nr 1 z 1919 r. dotyczącej ograniczenia czasu pracy do ośmiu godzin dziennie i czterdziestu ośmiu godzin tygodniowo w zakładach przemysłowych i nr 52 z 1936 r. dotyczącej corocznych płatnych urlopów, których to zresztą Polska nie ratyfikowała. Wraz ze zmianami jakie zaszły w polskiej polityce w późniejszych latach, nastąpiły pewne zmiany pogarszające sytuację robotników i ograniczenia w prawie pracy, a w szczególności czasu pracy (przedłużono tydzień pracy, np. nawet do 60 godzin w służbie zdrowia) i urlopów wypoczynkowych. Na uwagę zasługuje fakt, iż prawo pracy w latach międzywojennych było tworzone według kryterium charakteru pracy – praca fizyczna i umysłowa, oraz według podziału pracowników na pracowników fizycznych – robotników i pracowników umysłowych, którzy w porównaniu z tymi pierwszymi byli grupą szczególnie przywilejowaną. Według tych kryteriów przyjmowano odrębne regulacje prawne⁴⁶. Przykładem takiego kategoryzowania pracowników były dwa akty prawne regulujące zawieranie umów o pracę z pracownikami umysłowymi⁴⁷ i normujące tryb zatrudniania robotników⁴⁸. W praktyce podział pracowników na robotników i pracowników umysłowych miał uzasadnienie ze względu na stosowanie zróżnicowanych przepisów odnoszących się do okresu wypowiedzenia i długości urlopów.

Problematykę statusu cudzoziemców, a zwłaszcza równouprawnienia pracowników cudzoziemców z pracownikami polskimi w zakresie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia regulowała Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 2 dotycząca bezrobocia, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r.⁴⁹. Szczególne znaczenie miał tu artykuł 3: „Członkowie Międzynarodowej Organizacji Pracy, (...) którzy ustanowili pewien system ubezpieczeń od bezrobocia,

⁴⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 37, poz. 350).

⁴⁶ Por. K. Zabieglński, Z. Łabaziewicz, *Polskie prawo pracy w okresie międzywojennym (wybrane zagadnienia)*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Rocznik I/2009, s. 246 i n., <http://bazhum.muzhp.pl> (dostęp: marzec 2017r.).

⁴⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. RP Nr 35, poz. 323).

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. RP Nr 35, poz. 324).

⁴⁹ Dz.U. z 1925 r., Nr 54, poz. 364.

będą obowiązani, na warunkach ustalonych drogą porozumienia między zainteresowanymi Członkami, do poczynienia kroków, które pozwoliłyby robotnikowi, pochodzącemu z kraju jednego z Członków, a pracującemu na terytorium drugiego, otrzymywać świadczenia ubezpieczeniowe równe tym, które otrzymują robotnicy, pochodzący z kraju tego drugiego Członka⁵⁰.

W II RP zasiłki dla bezrobotnych zaczęto wypłacać już pod koniec 1918 r. Kwestia ta znalazła jednak uregulowanie prawne dopiero w 1919 r. ustawą tymczasową z dnia 4 listopada 1919 r. o doraźnej pomocy dla bezrobotnych⁵⁰. W 1924 r. w wykonaniu art. 102 Konstytucji marcowej, w myśl którego każdy obywatel miał prawo do opieki nad jego pracą, oraz zobowiązania podjętego na Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie w 1919 r., wydana została ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁵¹, którą początkowo objęci byli jedynie robotnicy. Dopiero w 1925 r. Ustawą z dnia 28 października 1925 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁵², obowiązywaniem jej objęci zostali również pracownicy umysłowi, chociaż początkowo tylko na okres 2 lat. W ustawie z 1924 r. nie posługiwano się określeniem „ubezpieczenie” a „zabezpieczenie” pracowników. Utworzono wówczas Fundusz Bezrobocia, który w 1934 r. połączono z Funduszem Pracy. Zasiłki wypłacane były w ograniczonej wysokości do 30% zarobku przez okres do 13 tygodni, z możliwością przedłużenia przez Ministra Pracy do 17 tygodni. W odniesieniu do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia dla pracowników umysłowych istotną zmianę wprowadził Prezydent RP rozporządzeniem z 1927 r. wprowadzającym stały charakter tego ubezpieczenia, oraz przedłużenie okresu zasiłkowego i podniesienie wysokości zasiłku dla obydwu grup pracowników. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia dla pracowników umysłowych finansowane było jedynie ze składek (ówczesne określenie „wkładek”) ze specjalnie utworzonego Funduszu Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych, bez udziału funduszy publicznych, którym to Funduszem administrował Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Na skutek trudności ekonomicznych, kolejne nowelizacje przepisów w tym zakresie – ustawy z dnia 17 marca 1932 r. w odniesieniu do robotników i z 22 marca 1933 r. w przypadku pracowników umysłowych – zaostrzyły nieco kryteria wypłacania zasiłków dla osób, które utraciły zatrudnienie⁵³.

⁵⁰ Dz.U. z 1919 r., Nr 89, poz. 483.

⁵¹ Dz.U. z 1924 r., Nr 67, poz. 650.

⁵² Dz.U. z 1925 r., Nr 120, poz. 863.

⁵³ Por. W. Organiściak, *Prawo ubezpieczeń społecznych II Rzeczypospolitej (Szkielet dla celów dydaktycznych)*, (w:) „Z Dziejów Prawa”, t. 3(11), Katowice 2010.

Podsumowanie

Polskie prawo pracy okresu międzywojennego, choć nie ujęte w ramy kodeksowe, było na stosunkowo wysokim poziomie legislacyjnym. W wielu aspektach przewyższało poziomem standardy przyjęte przez MOP a nawet niektórych bogatych krajów wysoko uprzemysłowionych, co biorąc pod uwagę realne zacementowanie gospodarcze ówczesnej Polski należy ocenić pozytywnie. Regulacje prawa pracy nie odnosiły się bezpośrednio do cudzoziemców, nie zachęcały również wprost obywateli państw obcych do przyjazdu do Polski, ale i w tym kontekście władze Polski, państwa wielu narodów, wykazały się pewnym altruizmem. Gwarantowały bowiem konstytucyjnie równość praw obywatelskich i politycznych wszystkim obywatelom polskim niezależnie od narodowości i wyznania, a także zakazując wszelkiej ich dyskryminacji. Nie wykluczały również możliwości przyjmowania na terytorium Polski przybyszy z zagranicy, także na stałe, pod warunkiem jednak zespolenia się ze społeczeństwem polskim przez osiedlenie motywowane bądź to pobudkami osobistymi, bądź też gospodarczymi z możliwością zalegalizowanego prawnie zatrudnienia przez pracodawców pracowników cudzoziemskich na podstawie umowy o pracę.

Bibliografia

Literatura

- E. Bielak-Jomaa, *Zatrudnianie cudzoziemców*, Warszawa 2015.
- Chlebny J. (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Kurenda M., *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918-1998*. Ekspertyza Nr 188 wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz, czerwiec 1999, s. 4 -5, <http://biurose.sejm.gov.pl> (dostęp: marzec 2017r.).
- Janowska J., *Emigracja zarobkowa w Polsce 1918-1939*, Warszawa 1981.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, tom drugi, Warszawa 1984.
- Łazor J., *Polska polityka imigracyjna wobec cudzoziemców, 1918-2012*, (w:) Górak-Sosnowska K., Łazor J. (red.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania*, Warszawa 2016.
- Zarzycka Z., Kowalewski J. T., *Rozwój ludności Polski w latach 1919-1993*, (w:) *Rozwój demografii polskiej 1918-1993*, GUS, Warszawa 1994.
- Organiściak W., *Prawo ubezpieczeń społecznych II Rzeczypospolitej (Szkic dla celów dydaktycznych)*, (w:) „Z Dziejów Prawa”, t. 3(11), Katowice 2010.

Akty prawne :

- Dekret Naczelnika Państwa z 23 listopada 1918 r. o 8-godzinnym dniu pracy (Dz. P.P.P. z 1918 r. Nr 17, poz. 42), ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 2, poz. 7).
- Dekret z dnia 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 3, poz. 84), ze zmianami wprowadzonymi dekretem z dnia 5 lutego 1919 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu do spraw powrotu jeńców, uchodźców i robotników (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 13 poz. 143)
- Dekret z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 11), ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami na województwa nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty grodzieński, wołkowyski i białowieski województwa białostockiego (Dz.U. RP z 1921 r., Nr 60, poz. 378), oraz rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927r. o emigracji (Dz.U. RP z 1927 r., Nr 89, poz. 799).
- Konwencja pomiędzy Polską a Niemcami o obywatelstwie byłych obywateli niemieckich Górnego Śląska, podpisana w Wiedniu dnia 30 sierpnia 1924 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 21, poz. 148).
- Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 2 dotycząca bezrobocia (Dz.U. z 1925 r., Nr 54, poz. 364).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 39, poz. 232 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i z Ministerstwem Skarbu w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w myśl art. 91 traktatu między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. z 1920 r., Nr 57, poz. 358).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1921 r. o utworzeniu Państwowej Rady Emigracyjnej (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 64, poz. 403).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 czerwca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Skarbu: w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na zasadzie art. VI traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą. podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., Nr 59, poz. 375).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1922 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 26 września 1922 r. o uregulowaniu prawa wyboru obywatelstwa polskiego przez obywateli b. cesarstwa austriackiego lub byłego królestwa węgierskiego i prawa wyboru obywatelstwa obcego przez b. obywateli tych państw, posiadających obywatelstwo polskie (Dz.U. z 1923 r., Nr 10, poz. 58).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 1924 r. w sprawie zakresu działania i organizacji Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. RP z 1924 r., Nr 94, poz. 873).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na skutek opcji w myśl Traktatu Pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi i Austrią, podpisanego w St.-Germain-en-Laye dnia 10 września 1919 r. (Dz.U. z 1925 r., Nr 17, poz. 11).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1926 r., Nr 83, poz. 465).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji (Dz.U. RP z 1927 r., Nr 89, poz. 799).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1927 r. o pobycie cudzoziemców na niektórych obszarach Rzeczypospolitej (Dz.U. R.P. z 1927 r., Nr 107, poz. 917).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 r. o ochronie rynku pracy (Dz.U. z 1927 r., Nr 54, poz. 472).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. RP Nr 37, poz. 350).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. RP Nr 35, poz. 323).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. RP Nr 35, poz. 324).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1928 r. o ruchu cudzoziemców, wydane do §§ 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 44 i 45 w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych (Dz. U. z 1929 r., Nr 5 poz. 49).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 1929 r. o ruchu cudzoziemców, wydane do §§ 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 24, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 52 i 53 w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych (Dz. U. z 1929 r., Nr 76, poz. 575).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 czerwca 1932 r. w porozumieniu z Ministrami Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych o właściwości

- władz w zakresie spraw emigracyjnych w kraju (Dz.U. RP z 1932 r., Nr 55, poz. 541).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 23 sierpnia 1932 r. o pomocy bezrobotnym (Dz.U. RP z 1932 r., Nr 74, poz. 664).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 marca 1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych o zmianie § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 listopada 1929 r. o ruchu cudzoziemców (Dz. U. z 1934 r., Nr 26, poz. 207).
- Ustawa z dnia 4 listopada 1919 r. o doraźnej pomocy dla bezrobotnych (Dz.U. z 1919 r., Nr 89, poz. 483).
- Ustawa z dnia 4 listopada 1920 r. w przedmiocie uregulowania spraw dobrowolnej oraz przymusowej migracji ludności (Dz.U. RP z 1920 r., Nr 108 poz. 707).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. z 1920 r., Nr 7 poz. 44).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. RP z 1921 r., Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urloпах dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz.U. RP z 1922 r., Nr 40, poz. 334).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o uregulowaniu prawa wyboru obywatelstwa polskiego przez obywateli b. cesarstwa austriackiego lub byłego królestwa węgierskiego i prawa wyboru obywatelstwa obcego przez b. obywateli tych państw, posiadających obywatelstwo polskie (Dz.U. z 1922 r., Nr 88, poz. 791).
- Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz.U. RP Nr 67, poz. 650).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet (Dz.U. RP Nr 65, poz. 636) ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. RP Nr 53, poz. 468).
- Ustawa z dnia 28 października 1925 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz.U. z 1925 r., Nr 120, poz. 863).
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. RP z 1933 r., Nr 51, poz. 396).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Strony internetowe:

Ekspertyza Nr 188 wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz, czerwiec 1999, s. 4 -5, <http://biurose.sejm.gov.pl> (dostęp: marzec 2017r.).

- Kicinger A., *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, CEFMR Working Paper 4/2005, s. 22-25, <http://www.cefmr.pan.pl> (dostęp: marzec 2017r.).
- Spółeczeństwo II Rzeczypospolitej, www.polska1918-89.pl (marzec 2017r.).
- Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918-1989. Społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, IPN 2015, www.polska1918-89.pl (dostęp: marzec 2017r.).
- Pokoj J., *Regulacja prawna obywatelstwa polskiego w pierwszych latach II RP (1918-1926)*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2014/4 ISSN 1689-9601, <http://www.tbbsp.wpia.uj.edu.pl> (dostęp maj 2017r.).
- Grabowska J., *Uwarunkowania rozwoju polityki społecznej II Rzeczypospolitej Polskiej w świetle ustawodawstwa międzynarodowego i Konstytucji marcowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3483, Prawo CCCXV/2, Wrocław 2013, <http://prawo.wuwr.pl> (kwiecień 2017r.).
- M. Bornstein-Łychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918-1928*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 1928, http://www.ptps.org.pl/muzeum_pliki/1264634879.pdf (kwiecień 2017r.).
- Zabiegliński K., Łabaziewicz Z., *Polskie prawo pracy w okresie międzywojennym (wybrane zagadnienia)*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Rocznik I/2009, <http://bazhum.muzhp.pl> (dostęp: marzec 2017r.).

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest omówieniu problematyki związanej z rozwojem regulacji prawnych dotyczących migracji zarobkowej w Polsce w II RP, z uwzględnieniem sytuacji cudzoziemców na polskim rynku. Przedstawiono w nim ewolucję regulacji prawnych dotyczących polityki migracyjnej, a także analizę regulacji dotyczących obywatelstwa, zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Autorka spróbuje w nim określić kierunek dokonanych zmian, ocenić na jakim poziomie było polskie prawo pracy w okresie międzywojennym, oraz udzielić odpowiedzi na pytanie, czy ówczesne regulacje zachęcały cudzoziemców do przyjazdu do Polski.

SŁOWA KLUCZOWE: zatrudnianie cudzoziemców, migracja zarobkowa, polityka migracyjna.

Summary

The article addresses the development of legislation concerning labour migration in Poland during the in the Second Polish Republic, taking into consideration the situation of foreigners in the Polish market. This paper is aimed at presenting the evolution of the legislation on the migration policy, as well as analysing the legislation concerning the citizenship, the principles of coming and staying in the territory of the Republic of Poland, based on which the author will try to determine the direction of changes,

evaluate the level of the Polish labour law during the interwar period, and if the contemporary legislation encouraged foreigners to migrate to Poland.

KEY WORDS: employment of foreigners, labour migration, migration policy.

Nota o autorze:

Agata Baran, mgr prawa, doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji UJ, specjalizuje się w prawie pracy.