

MIKOŁAJ BRENK

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6576-7163>

KRZYSZTOF CHACZKO

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1506-1394>

RAFAŁ PŁASEK

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1033-7160>

OPIEKA SPOŁECZNA W II RZECZPOSPOLITEJ – WPROWADZENIE DO TEKSTÓW ŹRÓDŁOWYCH

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje wybrane aspekty funkcjonowania opieki społecznej w Polsce okresu dwudziestolecia międzywojennego. W pierwszej części wskazano na kluczowe dla tworzonego od podstaw systemu opieki społecznej akty prawne, tj. Ustawę o opiece społecznej z 1923 r., ponadto akty prawne regulujące pracę opiekunów społecznych, a także te rozdzielające kompetencje opiekuńcze poszczególnej szczebli administracji państwowej. Druga część prezentuje fragmenty dzieł teoretycznych kluczowych dla rozwoju dyskursu z zakresu opieki społecznej II RP. Z kolei w trzeciej części wskazane zostały praktyczne aspekty funkcjonowania systemu. Autorzy starali się ukazać zarówno problemy systemowe, które nie pozwalały na w pełni skuteczne funkcjonowanie opieki społecznej, jak i doniosłość wprowadzanych rozwiązań, które po raz pierwszy w historii Polski zagwarantowały obywatelom dostęp do podstawowych świadczeń socjalnych ze strony państwa.

Słowa kluczowe: opieka społeczna, pomoc społeczna, opiekunowie społeczni, system pomocy społecznej, historia pomocy społecznej, ustawa o opiece społecznej

WSTĘP

W roku 1918, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w skład terytorium kraju weszły tereny należące do trzech zaborów. Na terenie zaboru rosyjskiego formalnie gminy miały obowiązek opieki i pomocy

ubogim na swoim terytorium, nie był on jednak egzekwowany, przez co zadania z tego zakresu wzięły na siebie organizacje dobroczynne i filantropijne. Opieka na terenie zaboru austriackiego miała charakter subsydiarny. Najbardziej rozbudowane rozwiązania funkcjonowały w zaborze pruskim – w „ówczesnych warunkach można było [je] nazwać polityką społeczną, wyraźnie wyprzedzały propozycje austriackie, o rosyjskich nie wspominając” (Grata, 2013, s. 20).

Z uwagi na głębokie różnice w zakresie rozwiązań opiekuńczych funkcjonujących na pozaborowych terenach, polscy decydenci – zarówno w powojennym okresie ratunkowym, jak również w trakcie procesu konstruowania nowego, względnie spójnego systemu opieki, mierzyć musieli się z wieloma niedogodnościami. Szczególnie istotne było jednak zorganizowanie sprawnej akcji ratunkowej, zaspokajającej podstawowe potrzeby opiekuńcze, nawarstwiającej się po zakończeniu wojny. Akcja ta, m.in. z uwagi na brak środków oraz spójnego systemu opieki – jak zauważyła Melania Bornstein-Łychowska „musiała być pośpieszna i chaotyczna, a co za tem idzie, mogła ogarnąć trudne zadanie przede wszystkim ilościowo, z pominięciem wymagań jakościowych” (Bornstein-Łychowska, 1935, s. 292). Kluczową rolę podczas tego dramatycznego okresu odegrała Rada Główna Opiekuńcza, koordynująca akcję pomocową. Jej obowiązki w roku 1920 przejęło państwo (Bołdyrew, Sosnowska, 2014, s. 23).

1. UNORMOWANIA PRAWNE OPIEKI SPOŁECZNEJ – CHARAKTERYSTYKA MATERIAŁU ŹRÓDŁOWEGO

Zaproponowany wybór tekstów źródłowych dotyczących przyjętych w okresie II Rzeczypospolitej aktów prawnych regulujących kwestie opieki społecznej odnosi się do trzech obszarów: ustawy o opiece społecznej z 1923 r., rozgraniczenia obowiązków opiekuńczych pomiędzy poszczególne szczeble administracji państwowej oraz powołania instytucji opiekunów społecznych.

Od 1918 r. gdy Polska odzyskała niepodległość system uregulowań prawnych tworzony był niejako od początku. W sferze ustawodawstwa opieki społecznej opierano się na sprawdzonych doświadczeniach normują-

cych tę dziedzinę na terenach leżących pod zaborami (zwłaszcza pruskim), niemniej jednak sytuacja odrodzonego państwa złożonego z trzech odmiennie zarządzanych obszarów stała się ogromnym wyzwaniem. Opisując odziedziczone po okresie niewoli narodowej unormowania prawne sektora polityki społecznej Paweł Grata pisze: „obowiązujące na ziemiach polskich pod zaborami regulacje nie tylko były bardzo zróżnicowane, ale również w wielu wypadkach tworzyły stan, który powszechnie określano u progu niepodległości chaosem prawnym” (2013, s. 20). Stąd już od pierwszych miesięcy po odzyskaniu niepodległości była mowa o potrzebie uregulowania kwestii opieki społecznej państwa. W marcu 1921 r. grupa posłów, na czele których stał wyróżniający się działacz społeczny z Wielkopolski ks. Wacław Bliziński (zob. Podkowski, 2001, 2016) wniosła projekt ustawy, który miał tymczasowo uporządkować sprawy opieki społecznej. Projekt w niemalże niezmienionej postaci był w pierw procedowany w Sejmie Ustawodawczym, a następnie w Sejmie I Kadencji, gdzie został ostatecznie uchwalony jako *Ustawa o opiece społecznej* w dn. 16 sierpnia 1923. Trwająca dwa lata zwłoka w jej uchwaleniu – co ukazują przytoczone materiały z procesu legislacyjnego – wynikała m.in. z obaw o stabilność finansową budżetów gmin, na które nałożony został główny ciężar organizowanego systemu opieki społecznej (zob. Starczewski, 1937a, s. 4). Zwolennicy takiego rozwiązania wskazywali, iż „Jest to ujęcie sprawy zupełnie słuszne, gdyż możliwie najlepiej broni interesów osoby, która w tem [niekorzystnym] położeniu się znalazła” (Bączkiewicz 1924, s. 18).

Ustawa zamyka się w 26 artykułach, które kreślą ogólną koncepcję budowanego od podstaw systemu opieki społecznej II RP, opartego o dwie nadrzędne zasady: 1) wszystkim potrzebującym państwo winno udzielić opieki; 2) obowiązek sprawowania opieki ciąży na gminach (Krzywicki, 1928, s. 15)¹⁾. Uzupełnieniem ustawy był szereg aktów prawnych, szczegółowo regulujących poszczególne kwestie wchodzące w zakres opieki spo-

¹⁾ Rozwiązania te funkcjonowały już wcześniej w pruskim prawie opieki społecznej, tj. *Unterstützungswohnsitzgesetz* z 6 VI 1870 r., podobne zasady obowiązywały także w innych krajach europejskich, np. we Włoszech, Belgii, Francji (Brenk, 2014, s. 116; Michalski, 1904, s. 108).

tecznej (zob. art. 2), choć niektóre z nich doczekały się unormowania dopiero po kilkunastu latach, a inne pozostały na etapie projektów.

Czytając tekst ustawy warto zwrócić uwagę na potraktowanie „opieki”²⁾ jako zadań państwa wobec całego szeregu kategorii osób potrzebujących. Natomiast ustawa nie wskazuje obowiązków osób potrzebujących, nie zachęca ich do aktywności, czy wykazywania chęci zmiany sytuacji niekorzystnej. Nad taką konstrukcją zapisów, umożliwiającą bierność ubolewań, jednocześnie sugerując rozwiązania legislacyjne, Jan Starczewski: „(...) jednostka jest sprowadzona do roli biernej – ma mieć potrzeby zaspakajane. Nie znajdziemy również w ustawie o opiece społecznej przepisów o odpłatności świadczeń opiekuńczych, a w szczególności o obowiązku zwrotu wartości świadczeń, z chwilą gdy stan materialny osoby wspieranej ulegnie poprawie. Nie znajdziemy również postanowień o obowiązku odpracowania świadczeń, udzielanych osobom zdrowym zdolnym do pracy” (Starczewski, 1937b, s. 8–9).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że omawiana a ustawa nie objęła swym zasięgiem całej II RP. W województwie poznańskim, pomorskim i śląskim utrzymano regulacje obowiązujące wcześniej w zaborze pruskim³⁾. Takie rozwiązanie podyktowane było dobrze funkcjonującym systemem opieki społecznej w prawie niemieckim, na którym zresztą wzorowano się tworząc polskie ustawodawstwo z tego zakresu (Zalewski, 2005, s. 71; Grata, 2013, s. 21).

Ustawa, a także zamieszczone w wyborze źródeł rozporządzenie dotyczące rozgraniczenia obowiązków opiekuńczych z 1928 r., nakładały obowiązki organizowania i finansowania opieki na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego⁴⁾. Głównym dysponentem świadczeń opieku-

²⁾ Efektywność systemu opieki/pomocy społecznej zakłada tworzenie ram prawnych, które umożliwiają usamodzielnianie się części podopiecznych. Literatura przedmiotu wskazuje na ewolucję systemu od „opieki” która zezwala na dużą bierność osób wspieranych do „pomocy”, która zakłada możliwą aktywność świadczeniobiorców (zob. Chaczko, 2017, s. 11 n.).

³⁾ Ponadto w części cieszyńskiej województwa śląskiego opieka społeczna była prowadzona w oparciu o przepisy austriackie (zob. Grocholski, Chwalewik, 1931, s. 5–10).

⁴⁾ W okresie międzywojennym posługiwano się terminami „związki komunalne” oraz „związki samorządowe” (zob. Brenk, Chaczko, Płasek, 2018, s. 27).

czych były gminy. Działalność tę uzupełniała aktywność powiatów, z kolei na szczeblu wojewódzkim zadania w tym zakresie były z przyczyn administracyjnych dopiero w fazie projektowania (Brenk, Chaczko, Płasek, 2018, s. 30).

Zadania jednostek samorządowych miały być – w myśl ustawy – realizowane we współpracy z sektorem pozarządowym, co zdaniem Graty świadczy o unowocześnianiu systemu opieki społecznej (2013, s. 65). Takie współdziałanie na gruncie lokalnym było okazją do zaangażowania społecznego obywateli, czy też tworzenia struktur samoorganizacji społecznej. Ponadto długoletnie, wypracowane w okresie zaborów doświadczenie organizacji społecznych (w tym kościelnych), ich zaplecze kadrowe, organizatorskie, znajomość klientów opieki społecznej sprawiło, że niektóre zadania z zakresu opieki społecznej stały się wręcz domeną podmiotów niepublicznych⁵⁾ (Zalewski, 2005, s. 73–75).

Konsekwencją włączania struktur lokalnych w system opieki społecznej było powołanie komisji opieki społecznej oraz opiekunów społecznych, o których wówczas pisano, że „instytucja ta nie narusza w niczem organizacji i kompetencji komunalnych organów, a jedynie do wykonywania opieki społecznej przez organa komunalne powołuje specjalne organa, złożone z czynników społecznych o charakterze pomocniczym, opiniodawczym i wykonawczym (Grocholski, Chwalewik, 1929, s. 4). Czytając akty prawne normujące działalność tych instytucji wyraźnie widać, iż komisje miały mieć charakter przede wszystkim opiniodawczy (w gminach) oraz opiniodawczo-kontrolny (w powiatach). Z kolej „czynnikiem aktywnym”, nadającym bieg sprawom z zakresu udzielania świadczeń opiekuńczych mieli być pełniący swe obowiązki honorowo opiekunowie społeczni. Jedną z pożądanych cech opiekunów społecznych miała być zatem dobra znajomość środowiska zamieszkania, dzięki której precyzyjnie potrafili wskazać osoby wymagające konkretnego wsparcia (Bornstein-Łychowska, 1935, s. 301).

⁵⁾ Szczególną sferą działalności organizacji społecznych, zgromadzeń zakonnych, związków wyznaniowych, fundacji i osób prywatnych były zakłady zamkniętej opieki społecznej dla dzieci i młodzieży. Ja podaje Dariusz Zalewski w latach trzydziestych wymienione podmioty prowadziły zdecydowaną większość takich placówek tj. ponad 80% (2005, s. 75).

Podsumowując rozważania dotyczące kwestii prawnych w zakresie opieki społecznej należy podkreślić, że mimo problemów związanych z tworzeniem od podstaw organizmu państwowego, konstruowanemu w II RP systemowi opieki społecznej można przywdziać miano nowoczesnego (Wódcz, 1982, s. 16), naśladującego sprawdzone europejskie wzorce. Jednakże jego urzeczywistnienie nie było w pełni możliwe w krótkim okresie międzywojnia. Uchwalane akty prawne wychodziły daleko ponad możliwości finansowo-organizacyjne gmin oraz organizacji społecznych, były realizowane w sposób wybiórczy, często jedynie w miastach. Jednakże dzięki takiemu podejściu wskazywano i poniekąd zachęcano do nieustannego progresu w dziecinie opieki społecznej, budowania struktur i poszukiwania ludzi gotowych do ustawicznego przekształcania środowiska lokalnego.

2. ŹRÓDŁA TEORETYCZNE OPIEKI SPOŁECZNEJ – CHARAKTERYSTYKA MATERIAŁU ŹRÓDŁOWEGO

Tworzenie systemu opieki społecznej – właściwie niemal od postaw – w dramatycznych, ciągle przypominanych o sobie powojennych okolicznościach, nie przebiegało bez refleksji natury teoretycznej. Choć źródeł współczesnej polityki społecznej, szczególnie w kontekście państwa opiekuńczego, doszukujemy się najczęściej w rozwiązaniach wprowadzanych po II wojnie światowej (m.in. w następstwach angielskiego raportu Beveridge'a czy założeniach realizowanego w Europie Planu Marshalla), to jej zwiastunów – w tym także nowoczesnego podejścia do kwestii organizowania pomocy społecznej – doszukać można się właśnie w okresie międzywojennym. Mowa zarówno o konkretnych rozwiązaniach praktycznych wynikających z ustawodawstwa, jak i o towarzyszącym im namyśle teoretycznym.

Początkowo wskazywano na rozłączność polityki społecznej i opieki społecznej, sytuując tę drugą – w nawiązaniu do dziedzictwa przeszłości – na przecięciu zadań własnych samorządu oraz dobroczynności. Antonii Szymański pisał np., że „polityka społeczna tem się różni od opieki społecznej, że ma do czynienia z masą a nie z jednostkami, przedewszystkiem ze zjawiskami pracy i pojęciem sprawiedliwości a nie ze zjawiskiem ludzkiego życia, miłosierdzia i litości oraz że częściej może się posługiwać przymusem” (1925,

s. 1–2). Podobnie Zofia Daszyńska-Golińska, jeszcze w roku 1933, uznawała, że opieka „należy do samorządów miejskich, gminnych i powiatowych, oraz do dobroczynności. Państwo daje tylko ustawy ramowe” (1933, s. 5).

Wraz z upływem czasu takie pojmowanie opieki społecznej ulegało zmianie. Granica pomiędzy polityką społeczną a opieką społeczną zacierała się. Najtrafniej ujął to Konstanty Krzeczkowski, w przywołanym w niniejszym numerze tekście *Uwagi nad drogami opieki społecznej*: „zapatrywanie się na opiekę społeczną jako na „dobroczynność publiczną” jest tym wielkim nieporozumieniem, które tak często powstaje, gdy pewna instytucja w długim swoim rozwoju zmienia swe oblicze, zmienia swe nastawienie, swoją postawę. (...) Wszystkie metody oparte o motyw miłosierdzia muszą ustąpić zasadzie prawnej równości i wynikającym stąd konsekwencjom. Nie mogą naruszać tej idei, która stała się podstawą ustroju współczesnego” (1936, s. 9–10). Dalej zaś, podsumowując przemiany, jakie zachodziły nie tylko w sferze praktyki, ale także teoretycznego namysłu nad zagadnieniem opieki społecznej w polskim międzywojniu, Krzeczkowski zauważył, że: „trzy cechy charakteryzują dzisiejszą opiekę społeczną: potrzeba pomocy, obowiązkowość tej pomocy i pomoc w granicach konieczności. Granice te najczęściej dość wąsko zakreslają pole opieki, ale są w stosunku do metod dawnej filantropii nowe i wyraźne” (tamże, s. 14). Prawna równość oraz wynikające z niej konsekwencje socjalne (cytowana obowiązkowość pomocy) – w ten sposób rodziła się w Polsce idea, zdefiniowana wiele lat później przez Thomasa H. Marshalla jako obywatelstwo socjalne.

O rozwoju dziedzin nauki świadczą nie tylko tworzone czy rozwijane idee, ale również formalna instytucjonalizacja, przejawiająca się m.in. poprzez zrzeszanie profesjonalistów zajmujących się daną problematyką czy tworzenie specjalistycznych organizacji poświęconych rozwojowi dyscypliny. W tym kontekście instytucjonalizacji polityki społecznej w międzywojennej Polsce wspomnieć z pewnością należy o powstaniu takich ośrodków naukowych jak Instytut Gospodarstwa Społecznego (1920), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (1924) czy Instytut Spraw Społecznych w Warszawie (1931).

W kontekście Instytutu Spraw Społecznych zaznaczyć warto, że był placówką naukową o specjalnym statusie – powstał (formalnie jako fundacja)

by wspomagać prace Ministerstwa Opieki Społecznej oraz utrzymywać ścisły kontakt z analogicznymi do siebie instytucjami zagranicznymi. Wspominamy o nim również dlatego, że jednym z głównych obszarów jego prac była opieka społeczna (Bornstain-Łychowska, 1935, s. 19).

Potrzeba teoretycznego namysłu nad zagadnieniami związanymi z polityką społeczną – nie tylko na szczeblu rządowym – została szybko zdiagnozowana, co dość obrazowo przedstawia cytat z dokumentu podsumowującego pierwsze lata funkcjonowania Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej (PTPS): „jakkolwiek bowiem polskie ustawodawstwo społeczne odrazu stanęło na wysokim poziomie i stale rozwija się, wyprzedzając nawet pod pewnymi względami niektóre kraje Zachodu, znajomość problemów socjalnych w społeczeństwie naszym i zainteresowanie nimi jest niestety bardzo słabe i stworzenie ośrodka pracy naukowej i propagandystycznej w tym zakresie nasuwało się siłą konieczności” (Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, 1929, s. 5). To właśnie pracę naukową oraz działalność upowszechniającą jej wyniki – która, zgodnie z dokumentem – w roku 1929 dopiero się rozwijała – określono jako główne zadania Towarzystwa.

Wspomnienie o Towarzystwie jest istotne również z uwagi na to, że kilku autorów przywoływanych w niniejszym numerze tekstów źródłowych było jego członkami. Do PTPS należeli cytowani już Antonii Szymański oraz Zofia Daszyńska-Golińska (wieloletni wiceprezes), a także zasiadająca w zarządzie Melania Bornstein-Łychowska, autorka i redaktorka niezwykle interesujących opracowań naukowych z zakresu polityki oraz opieki społecznej⁶). Wspomnieć trzeba z pewnością również o wybitnym międzywojennym badaczu polityki społecznej, Konstantym Krzczkowskim (w numerze zapoznać można się z fragmentami jego *Uwag nad drogami opieki społecznej* oraz pracy *O trzech etapach opieki społecznej*), a także o Jerzym Langrodzie, współautorze (wraz z Kazimierzem Ogrodzikiem) hasła *opieka społeczna* do Encyklopedii Nauk Politycznych z roku 1939. Członkiem PTPS był także Ludwik Krzywicki. Z tym socjologiem, od 1921 kierownikiem Instytutu Gospodarstwa Społecznego, kojarzymy

⁶ Zob. też: *Dziesięć lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928* (1928) oraz cytowaną już pracę pod jej redakcją: *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918–1935* (1935).

kanoniczne już *Pamiętniki bezrobotnych* – wydane w 1933 r. jako efekt konkursu zorganizowanego przez IGS. Fragment jednego z nich znajduje się w trzeciej części numeru, poświęconej ustaleniom praktycznym opieki społecznej w II Rzeczpospolitej.

3. USTALENIA PRAKTYCZNE OPIEKI SPOŁECZNEJ W II RZECZPOSPOLITEJ – CHARAKTERYSTYKA MATERIAŁU ŹRÓDŁOWEGO

Spośród trzech zakresów proponowanych przez nas tekstów źródłowych na temat przedwojennej opieki społecznej, tj. dokumentów o walorze prawnym, teoretycznym i praktycznym, te ostatnie należą do najslabiej zbadanych. Wydaje się, że wynika to m.in. z nikłego zainteresowania badaczy tą archiwalną specyfiką opieki społecznej II Rzeczpospolitej, co sprowadza się choćby do braku wiedzy na temat jakościowej zawartości archiwów (miejskich). Poza zespołem archiwalnym pt. „Ministerstwo Opieki Społecznej 1918–1939”, znajdującym się w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, trudno dociec na dobrą sprawę jakiej wartości źródła na temat funkcjonowania przedwojennej (gminnej) opieki społecznej zawierają archiwa państwowe ulokowane w głównych miastach Polski. A przecież praktyka przedwojennej opieki społecznej miała przede wszystkim wymiar gminny.

Zaproponowane przez nas źródła na temat praktyki opieki społecznej, tj. artykuł Tytusa Czakiego w sprawie współpracy opiekunów społecznych z instytucjami opieki społecznej; raport Bolesława Nakoniecznikowa-Klukowskiego w kwestii funkcjonowania opieki społecznej pod koniec dwudziestolecia międzywojennego oraz przejmujący list warszawskiego robotnika zgłoszony na konkurs na pamiętnik bezrobotnego ogłoszony w roku 1931 przez Instytut Gospodarstwa Społecznego, wydają się ukazywać tragizm opieki społecznej tamtych czasów – niemożność realizacji założonych celów tej instytucji. Wspomniany wcześniej Grata, który jako jeden z nielicznych polskich badaczy podejmował wątek funkcjonowania opieki społecznej w II Rzeczpospolitej, stwierdził, że „(...) ta sfera polityki społecznej państwa i samorządów nie zbliżyła się nawet do miejsca, w którym realne potrzeby spotykają się z możliwościami (...) organizatorzy działań

opiekuńczych, darczyńcy i aktywiści społeczni stali na z góry przegranych pozycjach” (2013, s. 257).

Pytanie, które w tym momencie można sobie zadać brzmi: czy w sytuacji rodzącej się struktury i organizacji państwa polskiego, licznych problemów społecznych tamtych czasów oraz bolączek finansowych przedwojennej Polski (połączonych z kryzysem ekonomicznym lat 30. XX w.), była w ogóle szansa na urzeczywistnienie założeń teoretyczno-prawnych systemu opieki społecznej? Odpowiedź na to pytanie pozostawiamy Czytelnikom tekstów zamieszczonych w niniejszym numerze „Pracy Socjalnej”.

PODSUMOWANIE

Nie zagłębiając się w szczegóły dokumentów zawartych w niniejszym numerze „Pracy Socjalnej”, i zachęcając jednocześnie Czytelników do zapoznania się z tymi interesującymi źródłami, chcielibyśmy tylko zasygnalizować trzy główne trudności praktyki opieki społecznej II Rzeczypospolitej, tj. niewydolności organizacyjnej, systemowego niedofinansowania oraz misyjnego charakteru kadr. Sądzymy, że poczyniony dalej zarys funkcjonowania przedwojennej opieki społecznej, ułatwi Czytelnikowi obcowanie ze źródłami zamieszczonymi w dalszej części czasopisma.

Niewydolność organizacyjna instytucji opieki społecznej II Rzeczypospolitej wynikała przede wszystkim z unormowań prawnych (por. dokumenty zawarte w I część tego numeru „Pracy Socjalnej”). Skoro w ustawie o opiece społecznej zawarto zapis, że każdy obywatel Polski ma prawo do opieki ze strony gminy (w której przebywa), to w praktyce gminy musiały zaopiekować się każdym, kto znalazł się na jej terenie i nie był w stanie zaspokoić swych niezbędnych potrzeb życiowych własnymi środkami materialnymi. O odesłaniu potrzebującego do gminy w której posiadał prawo do (trwałej) opieki nie mogło być mowy, również zwrot kosztów od gminy, w której potrzebujący przebywał wcześniej dłużej niż rok (formalnie to ona była zobowiązana do pokrycia kosztów opieki) było niezwykle trudne, więc paradoksalnie, jeśli przedwojenna gmina zainwestowała w instytucje opiekuńcze (np. przytułki), to poniekąd zmuszona została do utrzymywania w nich także osób nie mających faktycznie w tych gminach prawa do

opieki trwałej (gdyż jak wspomniano, prawo to nabywało się po co najmniej rocznym pobycie na terenie gminy). Rodziło to oczywistą asymetrię samorządową – gminy bogatsze z rozwiniętą infrastrukturą opiekuńczą utrzymywały i finansowały potrzebujących mieszkańców z gmin, które nie posiadały takiej infrastruktury. Szacuje się, że np. w Warszawie w latach 30. XX wieku około $\frac{1}{3}$ osób przebywających w zakładach zamkniętych nie miało praw do opieki w tym mieście (Staszewski, 1937, s. 16). Gdy powiążemy tę sytuację z ruchami migracyjnymi ze wsi do miast oraz sytuacją społeczno-ekonomiczną II Rzeczypospolitej, ukaże się obraz mas ludzi szukających wsparcia w niedofinansowanych instytucjach opiekuńczych, które stały na z góry straconej pozycji.

Problem niewydolności organizacyjnej instytucji opiekuńczych miał oczywisty związek z kwestią finansowania opieki społecznej. Ustawodawca założył, że niemal cały koszt działań opiekuńczych będą ponosiły związki komunalne (dziś powiedzielibyśmy: samorząd terytorialny), co oznaczało, iż gminy – w zależności od kondycji ekonomicznej – same decydowały o własnych możliwościach finansowania działań opiekuńczych. Rodziło to systemowe niedofinansowanie opieki społecznej, a w konsekwencji doprowadziło w wielu ubogich gminach do niewykonywania przepisów ustawy o opiece społecznej. To po pierwsze. Po drugie, występowały ogromne dysproporcje pomiędzy nakładem na działania opiekuńcze, nie tylko pomiędzy miastem a wsią, ale także w poszczególnych dzielnicach kraju. Najwyższa stawka opiekuńcza liczona na głowę mieszkańca we wszystkich rodzajach samorządu występowała w województwach wielkopolskim, śląskimi i w Warszawie, zaś najuboższe budżety na opiekę społeczną notowano w gminach najbiedniejszej, wschodniej Polski, tj. na terenach lwowskiego, stanisławowskiego czy wołyńskiego. I po trzecie, następował systematyczny spadek nakładów na opiekę społeczną – w 1937 r. ogół wydatków samorządów w Polsce na opiekę społeczną był niemal dwa razy niższy niż w 1933 roku.

Sytuacji tej nie były w stanie poprawić kadry przedwojennej opieki społecznej. Z powodów finansowanych, urząd (gminnych) opiekunów społecznych zaprojektowano jako stanowisko honorowe. W dwudziestoleciu międzywojennym mieliśmy zatem do czynienia z koncepcją „czynnika spo-

tecznego”, czyli działacza społecznego nie będącego profesjonalnym (wyszkolonym) pracownikiem administracji publicznej. Model honorowych opiekunów społecznych o raczej misyjnym charakterze swojej działalności, powodował nie tylko niską skuteczność działań opiekuńczych, ale wręcz ich zanikiem w obszarach, gdzie opiekunowie społeczni pełnili stanowiska li tylko symbolicznie. W syntetyczny sposób problem ten ujął Jan Starczewski: „(...) co ma zrobić opiekun społeczny np. w jednej z gmin województwa wileńskiego, która przez cały rok ubiegły wydatkowała na opiekę społeczną 3 zł?” (1938, s. 4–5).

Nie ulega wątpliwości, iż największym osiągnięciem przedwojennej opieki społecznej – czy nawet szerzej – polityki społecznej, było wzięcie przez państwo polskie odpowiedzialność za los osób najłabszych społecznie. Zaprezentowany w niniejszym numerze czasopisma „Praca Socjalna” przegląd tekstów źródłowych, opisujących unormowania prawne, myśl teoretyczną oraz ustalenia praktyczne międzywojennej opieki społecznej może stanowić dobrą podstawę do refleksji, nie tylko nad (niełatwymi) początkami rozwoju polskiej polityki społecznej, ale także może być impulsem do rozważań nad dzisiejszą kondycją pomocy społecznej – wszak i obecnie pojawiają się głosy mówiące o niskiej efektywności systemu, problemach finansowych i kadrowych, czy wreszcie o rozbieżnościach zawartych w wyznacznikach normatywnych (ustawa o pomocy społecznej), a empirycznych (statystyki pomocy społecznej). Mało tego, tak jak obecnie twierdzi się, iż system pomocy społecznej III Rzeczypospolitej jest kontynuacją rozwiązań PRL-owskich, tak też opisuje się czasami system przedwojenny – jako kontynuację czasów zaborczych. „System opieki społecznej w okresie II Rzeczypospolitej w opisach współczesnych mu praktyków był oceniany krytycznie. Przyjęte rozwiązania podziału praw i obowiązków między administrację państwową i samorządową były wzorowane na niemieckim, dualistycznym modelu ustrojowym, a instytucja opiekuna społecznego odwoływała się do koncepcji przyjętych w ustawodawstwie Austrii i Niemiec oraz rozwiązań lokalnych niektórych miast. Polską tradycją zachowaną z okresu przedrozbiorowego i czasów rozbiorowych była znacząca rola organizacji pozarządowych, w tym szczególnie rola Kościoła rzymskokatolickiego. Okres międzywojenny był w sferze socjalnej bardziej kontynuacją ładu instytu-

cjonalnego okresu rozbiorów niż jego zasadniczą zmianą” (Bojanowska, Krzyszkowski 2018, s. 319).

Kończąc wprowadzenie do tekstów źródłowych z zakresu przedwojennej opieki społecznej, nie chcielibyśmy zostawić Czytelnika z całkowicie negatywnym obrazem tamtych czasów. Dlatego podkreślimy raz jeszcze, iż dorobek prawny opieki społecznej, na czele z jedną z pierwszych w Europie ustaw w tej materii, należy ocenić pozytywnie. Organizm państwowy II Rzeczypospolitej po raz pierwszy w historii Polski wziął odpowiedzialność za los ubogich obywateli, determinując tym samym rozwój praw socjalnych i instytucji z tym związanych. Struktury polskiego państwa opiekuńczego (*welfare state*), których początek należy lokować właśnie w tamtym okresie, uznajemy za jedno z najważniejszych dokonań w dziejach Polski. Rozważania teoretyczne na temat opieki/pomocy społecznej czasów międzywojnia niewątpliwie wpłynęły na rozwój polskiej polityki społecznej. Dziś przecież nie mniej częściej niż wtedy odwołujemy się do tych myśli. Tyle że w przypadku opieki społecznej II Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia z destrukcyjnym rozdźwiękiem pomiędzy założeniami a praktyką, czyli procesem charakterystycznym dla państw rozwijających się, które wprowadzają koncepcje zaczerpnięte z państw rozwiniętych. Niestety, dwadzieścia lat niepodległości międzywojennej okazało się za krótkim okresem w korekcie tego rozdźwięku.

BIBLIOGRAFIA

- Bączkiewicz, K. (1924). Słowo wstępne. W: Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej. Wyjaśnieniami zaopatrzył ks. K. Bączkiewicz. Warszawa: Drukarnia „Polaka-Katolika”.
- Bojanowska, E., Krzyszkowski, J. (2018). Pomoc społeczna: od opieki do pomocy. W: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Bołdyrew, A., Sosnowska, J. (2014). Troska o dziecko i jego potrzeby w działaniach Wydziału Opieki Społecznej Zarządu Miasta Łodzi w okresie międzywojennym. *Kultura i Wychowanie*, 8.
- Bornstein-Łychowska, M., (red.). (1935). *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918–1935*. Warszawa: Ministerstwo Opieki Społecznej.
- Brenk, M. (2014). Minęło 90 lat od uchwalenia ustawy o opiece społecznej w Polsce. *Praca Socjalna*, 4.

- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chaczko, K. (2017). Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzec o marginalizacji działań usamodzielniających. *Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja. Kwartalnik myśli społeczno-pedagogicznej*, 1 (77), t. 20, 111–121.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grocholski, S., Chwalewik, E. (1929). *O opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej. Zbiór przepisów z wyjaśnieniami*. Warszawa: Ossolineum.
- Grocholski, S., Chwalewik, E. (1931). *Opieka społeczna w województwie Śląskiem. Zbiór ustaw i rozporządzeń z wyjaśnieniami*. Warszawa: Nakładem Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.
- Krzczkowski, K. (1936). *Uwagi nad drogami opieki społecznej*. Warszawa.
- Krzywicki, L. (red.). (1928). *Stużba społeczna w Polsce*. Warszawa.
- Michalski, J. (1904). *Prawo ubogich*. Kraków.
- Podkowski, M. (2001). Waclaw Bliziński (1870–1944). W: A. Gulczyński (red.), *Wielkopoleanie XX wieku* (s. 39–47). Poznań: Wydawnictwo WBP.
- Podkowski, M. (2016). Działalność społeczno-gospodarcza ks. Waclawa Blizińskiego w Liskowie (1900–1939). W: M. Marszałek, J. Przygodzki (red.), *Pro publico bono – idee i działalność* Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (1929). *Zarys działalności Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej*. Warszawa.
- Starczewski, J. (1937a). Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Cz. 4. *Opiekun Społeczny*, 4, 1–6.
- Starczewski, J. (1937b). Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Cz. 6. *Opiekun Społeczny*, 4, 6–9.
- Starczewski, J. (1937c). Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Cz. 5. *Opiekun Społeczny*, 4, 10–11, 15–20.
- Starczewski, J. (1938). Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Cz. 7. *Opiekun Społeczny*, 10, 1–6.
- Szymański A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin.
- Wódz, K. (1982). *Stużby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Zalewski, D. (2005). *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej*. Dz.U. 1923 nr 92, poz. 726.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych*. Dz.U. 1928 nr 26, poz. 232.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej. Dz.U. 1928 nr 29, poz. 267.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków. Dz.U. 1929 nr 30, poz. 291.

SOCIAL CARE IN THE 2ND REPUBLIC OF POLAND – INTRODUCTION TO SOURCE TEXTS

ABSTRACT

The article presents selected aspects of the functioning of social care in Poland in the interwar period. The first part focuses on the key legal acts for the social care system created from the basics, i.e. the Social Care Act of 1923, as well as legal acts regulating the work of social carers, as well as those separating the assistance competences of individual levels of state administration. The second part presents fragments of theoretical works of key importance for the development of the social care discourse in the Second Republic of Poland. In turn, the third part shows practical aspects of the system's functioning. The authors tried to show both systemic problems that did not allow for fully effective functioning of social care, as well as the importance of the solutions introduced, which for the first time in the history of Poland guaranteed citizens access to basic social benefits from the state.

Keywords: social care, social assistance, social carers, social care system, history of social care, the Social Care Act