

Dr Mikołaj Brenk, adiunkt
Zakład Historii Wychowania UAM

Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce

Minęło 90 lat od przyjęcia przez parlament II RP pierwszej polskiej ustawy regulującej kwestie opieki i pomocy społecznej – Ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, która obowiązywała przez 67 lat, tj. od marca 1924 roku do stycznia 1991 roku, kiedy to zastąpiła ją Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r., państwowy system opieki i pomocy społecznej był tworzony niemalże od początku, gdyż działania państw zaborczych miały charakter minimalistyczny. Był to okres ciągłych przekształceń i systematycznego rozwoju opieki społecznej, polegający na stopniowym zwiększaniu roli państwa, które bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości nie było jeszcze samowystarczalne i wspierały je znacząco organizacje społeczne.

Ludność odrodzonej Ojczyzny borykała się z wieloma problemami natury gospodarczej i społecznej. Na dużym obszarze Polski panowało zacofanie ekonomiczne. Skutkiem zaborów było rozbitcie wewnętrzne, ponadto dawały o sobie znać konflikty klasowe, narodowościowe i społeczne. Do roku 1922 trwały wyniszczające wojny, które oprócz strat materialnych przyniosły wzajemne uprzedzenia wobec narodów sąsiadujących z naszym krajem².

¹ Dz. U. 1990 Nr 87, poz. 506.

² L. Malinowski, *Geneza opieki socjalnej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Praca socjalna służbą człowiekowi*, pod red. L. Malinowskiego, M. Orłowskiej, Wyd. Akademickie Żak, Warszawa 1998, s. 16.

Sytuacja mieszkańców trzech zaborów była skrajnie odmienna w zakresie pomocy, na jaką mogli liczyć ze strony organów państwowych. W zdecydowanie najkorzystniejszej sytuacji byli mieszkańcy zaboru pruskiego. Obowiązywała tam ustawa, która nakładała na gminy obowiązek zapewnienia wsparcia ubogim. Wsparcie to zdefiniowane było jako udzielenie „przytułku, niezbędnego do życia utrzymania, pieczy potrzebnej w razie choroby, zaś na wypadek śmierci odpowiedniego pogrzebu”³. Prawo do opieki zyskiwały osoby po ukończeniu 24. roku życia (od 1894 r. po ukończeniu 18., a od 1908 r. od 16. roku życia), zamieszkujące stale w danej gminie przez przynajmniej dwa lata (od 1908 roku przez rok). Prawo to przysługiwało także żonom mężczyzn, którzy takie prawo nabyli oraz dzieciom ślubnym (dzieci nieślubne uzyskiwały takie prawo w miejscu zamieszkania matki). Co ciekawe, przewidywana była możliwość udzielania wsparcia, czy podjęcia terapii wbrew woli osoby zainteresowanej – na przykład przez umieszczenie w zakładzie zamkniętym (zakładzie pracy, zakładzie wychowawczym, szpitalu odwykowym). Wsparcie gwarantowano również obcokrajowcom przebywającym na terenach niemieckich.

Prawo austriackie z zakresu pomocy potrzebującym było prawem bardzo niejednolitym – część krajów wchodzących w skład monarchii miała osobne przepisy, nadto niektóre miasta regulowały opiekę nad ubogimi we własny sposób. Ponadto część terytoriów, w tym Galicja, nie posiadało własnych uregulowań i korzystało z ogólnych aktów prawnych, m.in. ustawach: gminnej z 1862 r.⁴ i o przynależności z 1863 r.⁵. Uprawnionymi do otrzymania opieki od władz gminnych, bo te były ustawowo do tego zobowiązane, były osoby ubogie, tj. takie, które własnymi siłami nie były w stanie utrzymać siebie i swojej rodziny⁶. Brak wewnętrznych uregulowań prawnych w Gali-

³ Cyt za: *Ustawa wykonawcza z 8 marca 1871 r. do ustawy Rzeszy niemieckiej o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia*, [w:] *Niemieckie i pruskie przepisy o wspieraniu ubogich z dodatkiem wydanych dotąd, a obowiązujących przepisów polskich*, przekł. i tłum. S. Orłowski, K. Chmielowski, Warszawa-Poznań 1923, s. 25.

⁴ RGBl. 1862/18. Gesetz vom 5. März 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich, Jahrgang 1862, s. 36-41.

⁵ RGBl. 1863/105. Gesetz vom 3. Dezember 1863, betreffend die Regelung der Heimverhältnisse; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich, Jahrgang 1863, s. 368-376.

cji był odzwierciedleniem braku zainteresowania organów państwowych problemem ubóstwa, stąd też nierzadko zdarzały się przypadki, że gminy nie interesowały się osobami wymagającymi wsparcia, pozostawiając je samym sobie⁷.

Na ziemiach zaboru rosyjskiego istniały rady dobroczynności publicznej na szczeblu guberni, powiatu i miasta, z kolei na wsiach działalność dobroczynną prowadzić miały urzędy gminne. Jednakże w praktyce opieka nad potrzebującymi ze strony państwa nie istniała – wspomniane urzędy były silnie zbiurokratyzowane, zajmowały się intensywną rusyfikacją Polaków i nie cieszyły się zaufaniem obywateli⁸. Opieką nad ubogimi zajmowały się powstające z inicjatywy polskich społeczników stowarzyszenia dobroczynne, charytatywne i filantropijne.

Jednym z zadań, które stawiano przed projektowaną ustawą o opiece społecznej, było ujednoczenie zasad udzielania pomocy na ziemiach polskich, które przed 1918 rokiem należały do trzech różnych państw zaborczych. Dążono do dostosowania rozwiązań prawnych obowiązujących na terenach byłych zaborów do tworzonych w odrodzonym państwie aktów prawnych. Ponadto przyszłe regulacje z zakresu polityki społecznej miały wyrównać dysproporcje infrastruktury socjalnej (pomiędzy terenami byłego zaboru pruskiego, a pozostałymi ziemiami polskimi)⁹. System opieki społecznej miał również za zadanie zapewnić wsparcie osobom, które ucierpiały w wyniku działań wojennych – do 12 grudnia 1920 r. obowiązki te spoczywały na Radzie Głównej Opiekuńczej, która stopniowo przekazywała je powstającym organom państwowym¹⁰.

Prace nad ustawą rozpoczęły się już w marcu 1921 r., kiedy grupa posłów skupiona wokół klubu parlamentarnego Narodowego Zjednoczenia Ludowego złożyła wniosek w sprawie uchwalenia ustawy o opiece społecznej. Wniosek ten uzasadniano pilną potrze-

⁷ J. Michalski, *Prawo ubogich*, Kraków 1904, s. 108.

⁸ *Ibidem*, s. 181.

⁹ *Służba społeczna w Polsce*, pod red. L. Krzywickiego, Warszawa 1928, s. 12.

¹⁰ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 65-66.

¹¹ H. Bunsch-Konopka, *Historia opieki społecznej w Polsce*, [w:] *Pomoc społeczna w Polsce*, pod red. J. Staregi-Piasek, cz. II, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 1985, s. 27.

bą rozwiązania problemów społecznych, z których większość nasiłiła się na skutek działań wojennych. We wniosku mowa była o tysiącu sierot, wdów, kalek, inwalidów oraz o osobach zdemoralizowanych, świadomie niepodających się do pracy – prostytutkach i włóczęgach. Wnioskodawca załączył własną propozycję ustawy, tłumacząc to niepodjęciem przez rząd inicjatywy, mimo wielokrotnie kierowanych próśb ze strony posłów¹¹.

Przedłożony projekt wzorowany był na pruskim prawie opieki społecznej, tj. *Unterstützungswohnsitzgesetz* z 6 VI 1870 r.¹², czyli ustawie o wsparciu zamieszkania, w myśl której obowiązek wspierania potrzebujących spoczywał na gminach. Gwarancje opieki uzyskiwał każdy mieszkający przynajmniej 2 lata w gminie obywatel (mężczyzna) powyżej 24. roku życia¹³, jego żona, dzieci (w przypadku dzieci nieślubnych uprawnienia przechodziły od matki). Obowiązek spełniania opieki nad ubogimi przez gminę, w której obywatel mieszkał przez określony czas był praktykowany również w innych krajach europejskich, np. we Włoszech, Belgii, Francji¹⁴. Jedną z innych propozycji, która nie zyskała szerszego poparcia, było stworzenie opieki społecznej w Polsce na wzór systemu elberfeldzkiego¹⁵, zakładającego daleko idącą decentralizację wsparcia ubogich i oparcie go na systemie pomocy lokalnej, udzielanej przez wolontariuszy ze środowiska zamieszkania potrzebujących¹⁶.

Projektowana ustawa jeszcze w tym samym miesiącu trafiła do Sejmu, który skierował ją do Komisji Opieki Społecznej¹⁷. Komii

¹¹ Wniosek nagły posła Ks. W. Bliźnińskiego i tow. Z Klubu N. Z. L. w sprawie uchwalenia ustawy o opiece społecznej z dn. 4 marca 1921 r., Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 2572.

¹² Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1870, Nr. 20, s. 360-373.

¹³ Nowele do *Unterstützungswohnsitz* z dn. 12 marca 1894 i 30 maja 1908 roku obniżały ten wiek odpowiednio do 18. i 16. roku życia i zmniejszały wymagany czas zamieszkania w gminie do 1 roku.

¹⁴ J. Michalski, *op. cit.*, s. 12-17.

¹⁵ *Zjazd naczelników Wojewódzkich Wydziałów Pracy i Opieki Społecznej*, „Praca Socjalna”, 1923/2, s. 63-64.

¹⁶ Z rozwiązań stosowanych w systemie elberfeldzkim korzystano, tworząc system opieki społecznej w niektórych miastach niemieckich i austriackich, takich jak Berlin, Traubebau, Richenberg, Opawa, Innsbruck, Salzburg, Linc, Grac, Lwów. Zob. *Opieka nad ubogimi*, „Rozwój”, nr 70 z dn. 13 marca 1900 r., s. 2-3; *Elberfeldzki system opieki nad ubogimi*, „Głos Narodu”, nr 65 z dn. 20 marca 1900 r., s. 1-2.

sja nie wprowadziła większych zmian. Do najistotniejszych poprawek należało obniżenie wieku, wraz z którym uzyskuje się prawa do opieki społecznej do 16. roku życia i zmniejszenie wymaganego okresu zamieszkania w gminie do 1 roku (czyli przyjęto zasady obowiązujące w ustawodawstwie pruskim, na którym się wzorowano).

Mimo dobrej recenzji Komisji Opieki Społecznej oraz Komisji Skarbowo-Budżetowej, omawiana ustawa na forum sejmku nie była przez wszystkich pozytywnie przyjęta. Duże wątpliwości budziło finansowanie opieki społecznej z budżetów gmin i miast, które zdaniem niektórych posłów były zbyt biedne, by sobie z tym poradzić¹⁸. Wątpliwości te podzieliła większość sejmowa i odesłała ustawę do komisji, opóźniając tym samym jej wejście w życie o kolejny rok.

Ostatecznie ustawę udało się uchwalić w wyniku prac parlamentarnych trwających od stycznia do sierpnia 1923 r. 26 stycznia ustawa została ponownie wniesiona pod obrady sejmku przez przewodniczącego Komisji Opieki Społecznej, Edmunda Bigońskiego (KPCChD). Sejm w pierwszym czytaniu skierował ustawę do wspomnianej komisji, która po naniesieniu niewielkich (w stosunku do pierwotnego projektu z 1921 r.) zmian, jednogłośnie przyjęła projekt i przedłożyła go Sejmowi. Na uwagę zasługuje jedna z rezolucji, dołączonych do projektu, która wzywa rząd do „natychmiastowego wydania przepisów wykonawczych, regulujących i gwarantujących pielęgnowanie właściwości narodowościowych i religijnych dzieciom w zakładach opiekuńczo-wychowawczych¹⁹”. Następnie ustawę zajął się Sejm, na którym po raz kolejny pojawiły się wątpliwości w sprawie nadmiernego obciążania gmin (zwłaszcza wiejskich), co podkreślali posłowie PSL.

¹⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 219 posiedzenia sejmku Ustawodawczego z dnia 15 marca 1921 r.*, t. 6.

¹⁸ Zob. Wystąpienie posła Potoczka [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 315 posiedzenia Sejmku Ustawodawczego z dnia 31 maja 1922 r.*, t. 42-43.

¹⁹ Problem dyskryminacji dzieci innej narodowości w placówkach wychowawczych znajdziemy również w niektórych wystąpieniach sejmowych z czasów prac nad ustawą o opiece społecznej. Mowa jest w nich m.in. o dzieciach narodowości ukraińskiej, które mimo iż często stanowiły zdecydowaną większość wychowanków w zakładach znajdujących się na Kresach, nie miały zagwarantowanych praw swobodnego nauczania języka i kultury narodowej. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmku Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1923 r.*, t. 51n; *Sprawozdanie Komisji Opieki Społecznej i Inwalidzkiej w przedmiocie ustawy o opiece społecznej* (Druk nr 132) z dn. 13 czerwca 1923 r.

Przyjęcie ustawy przez sejm miało miejsce 25 lipca 1923 r., z kolei 16 sierpnia przyjęto ją bez zmian w senacie. Z dniem 21 marca 1924 r. Ustawa weszła w życie. Ogłoszona ustawa określała opiekę społeczną jako: *zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego*. Ustawodawca wymieniał następujące grupy osób, które skorzystają z opieki społecznej: niemowlęta, dzieci i młodzież, ze szczególnym uwzględnieniem sierot, oraz pochodzących ze środowisk społecznie zaniedbanych; kobiety ciężarne i młode matki; osoby w podeszłym wieku, niepełnosprawnych (fizycznie i intelektualnie); ofiary wojny dotknięte bezdomnością oraz szczególnie poszkodowanych; więźniów po odbyciu kary; żebraków, włóczęgów, alkoholików i prostytutki²⁰.

Określony w ustawie zakres opieki społecznej zakładał jej dużo szerszy kontekst niż jedynie oferowanie wsparcia najuboższym obywatelom przez instytucje państwowe. Ludwik Malinowski komentuje to w następujący sposób: *pomoc społeczna nie była pojmowana samodzielnie, lecz łączono ją z trzema typami zagadnień, jak: działalność filantropijna, szkolno-wychowawcza w szczególności w odniesieniu do ludzi dorosłych i jako wszelkie działania najczęściej czasowe i okazjonalne wynikające z konkretnych potrzeb na rzecz zabezpieczeń socjalnych z racji wykonywanej pracy*²¹.

Do korzystania ze świadczeń opieki społecznej uprawnieni byli wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (oraz obcokrajowcy na zasadach umów międzynarodowych). Główny ciężar opieki społecznej spoczywał na gminach, toteż ustawa ustalała zasady odpowiedzialności gmin za swoich mieszkańców. Prawo do opieki nabywali mężczyźni, którzy mieszkali w danej gminie przez okres roku, ich żony oraz dzieci. W małżeństwach rozdzielonych dzieci posiadały prawo do opieki w gminie matki. W przypadku tymczasowego pobytu w innej gminie koszt udzielanej pomocy miała pokryć gmina zamieszkania. Osoby, które nie nabyły praw do opieki społecznej miały mieć udzieloną pomoc na koszt państwa na terenie gminy, w której przebywają²². Powyższe rozwiązania miały na celu rozgranicyć odpowiedzialność fi-

²⁰ Art. 1 i 2.

²¹ L. Malinowski, *Geneza opieki socjalnej...*, s. 20.

²² Art. 8-15.

nansową poszczególnych szczebli samorządu oraz państwa do konkretnych sytuacji finansowania świadczeń. Natomiast co do zasady opieka społeczna należna była każdej osobie potrzebującej (spełniającej kryteria określone w ustawie i przepisach szczegółowych).

Nałożenie na gminy obowiązku sprawowania bezpośredniej opieki nad potrzebującymi jest zasadą obowiązującą także współcześnie. Przy pracach nad ustawą o opiece społecznej w 1923 r., uzasadniając takie rozwiązanie podkreślano możliwości kontrolne w ramach społeczności lokalnej, umożliwiające wyeliminowanie wielu zjawisk patologicznych, możliwych do zaistnienia przy udzielaniu świadczeń. Jedna z posłanek mówiła wtedy: *gmina jest zbiorowiskiem ludzkim, które ma wspólną sferę interesów, gdzie ludzie wzajemnie się znają i gdzie najłatwiej jest uniknąć wszelkich nadużyć, tak łatwych przy sprawowaniu opieki społecznej tam, gdzie ludzie ambitni, a bardzo zachłanni mogą nadużywać opieki społecznej, krzywdząc tych, którym ambicja i pewne poczucie godności nie pozwala upominać się o przynależne im nawet prawa. Otóż w gminie łatwo uniknąć takich rzeczy, ponieważ tam przeważnie wszyscy się znają*²³.

Zapísane w omawianej ustawie przepisy z zakresu opieki społecznej nie obowiązywały w sposób jednakowy w całym kraju – były aż cztery obszary prawne. W województwach centralnych, wschodnich i południowych obowiązywała uchwalona ustawa o opiece społecznej, w Poznańskim i Pomorskim powyższa ustawa obowiązywała tylko w części, natomiast na obszarze województwa śląskiego nie obowiązywała w ogóle, zamiast niej opiekę społeczną regulowały odrębne przepisy dla Górnego Śląska i jeszcze inne dla Śląska Cieszyńskiego²⁴.

Autonomia Śląska w dziedzinie opieki społecznej wynikała z przepisów ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., które mówiły, że kilka sfer życia społecznego, w tym „ustawodawstwo o zaopatrzeniu ubogich i o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa” są zastrzeżone dla Sejmu Śląskiego²⁵. Z kolei na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego ustawowo odroczone termin wejścia w życie

²³ Wystąpienie posłanki Praussowej, *Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1923 r.*, t. 1, s. 40.

²⁴ J. Wengierow, *O prawie niezunifikowanym w zakresie resortu opieki społecznej*, „Gazeta Administracji”, 1938, t. 10, s. 635.

²⁵ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego*, Dz. U. 1920 Nr 73, poz. 497.

Ustawy o opiece społecznej, uzasadniając to brakiem przepisów wykonawczych²⁶. Tym samym w tych województwach nadal obowiązywały przepisy pruskie (m.in. wspomniana Ustawa o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia z 1908 r.), z tą różnicą, że nadzór nad funkcjonowaniem systemu opieki posiadał polski Minister Opieki Społecznej. Co ciekawe trudności we wprowadzeniu zasad ustawy w byłym zaborze pruskim dostrzegano już przy wstępnych pracach legislacyjnych – o zawężeniu obowiązywania ustawy do byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego (czyli bez województw: pomorskiego i poznańskiego) była mowa już w pierwszym projekcie ustawy z marca 1921 r. (art. 25.). Warto dodać, że rozróżnienie terytorialne było widoczne także w innych przepisach dotyczących kwestii opieki społecznej.

Ustawa o opiece społecznej była z założenia aktem prawnym o charakterze ramowym. Miała być zbiorem ogólnych zasad, a jej dopełnienie miały stanowić dalsze ustawy i przepisy prawne o charakterze szczegółowym. Ponadto przewidywano zawężenie kategorii osób, którym przysługiwałaby opieka społeczna – jej zadania miałyby przejąć ubezpieczenia społeczne, obejmujące takie grupy, jak: chorzy, poszkodowani w wypadkach, wdowy, sieroty, kalecy²⁷.

Uchwalona ustawa o opiece społecznej stanowiła niewątpliwie solidną podstawę do budowania w kolejnych dziesięcioleciach sprawnego systemu opieki społecznej. Jak podkreśla Stanisław Nitecki *system opieki społecznej w okresie międzywojennym, jak na ówczesne warunki rozwoju społecznego i gospodarczego, był rozbudowany i na wysokim poziomie oraz odpowiadał wymogom nowoczesnego państwa*²⁸. Jednakże podstawową wadą rozwiązań z zakresu opieki społecznej wprowadzonych przez omawianą ustawę była rozbieżność celów założonych w przepisach, a ich realizacją – na gruncie lokalnym bowiem przez cały okres międzywojenny stosowano wiele rozwiązań obowiązujących jeszcze w czasach rozbiorów²⁹.

²⁶ Uzasadnienie do projektu Ustawy w przedmiocie odroczenia terminu wejścia w życie ustawy z dn. 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej w województwach Poznańskim i Pomorskim, Warszawa, 17 marca 1924 r.

²⁷ Wystąpienie posła ks. Kaczyńskiego, *Sprawozdanie stenograficzne z 315 posiedzenia sejmiku Ustawodawczego z dnia 31 maja 1922 r.*, t. 35.

²⁸ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 20.

Jedną z pilniejszych kwestii społecznych, powiązanych z uchwaloną ustawą, było skoordynowanie działań na rzecz ograniczenia liczby osób trudniących się żebractwem i włóczęgostwem³⁰. 9 listopada 1927 r. weszło w życie rozporządzenie prezydenta o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa³¹, wprowadzające środki zapobiegawcze i poprawcze względem osób, zawodowo zajmujących się żebraniem, włóczęgów, niechętnych do pracy (odmawiających podjęcia pracy, a korzystających z opieki społecznej), a także nałogowym hazardzistom, narkomanom i alkoholikom, którzy nie byli w stanie utrzymać siebie i rodziny. Takie osoby mgły być umieszczone z domach pracy dobrowolnej, przytułkach lub domach pracy przymusowej.

Dla sprawnego realizowania zadań opieki społecznej ciążyących na gminach powołano opiekunów społecznych. Na podstawie rozporządzenia o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej z marca 1928 r.³², w każdej gminie mieli być wybrani opiekunowie społeczni, pełniący obowiązki honorowo i bezpłatnie (mogli liczyć jedynie na zwrot kosztów związanych z wykonywaniem swojej pracy). Rozporządzenie regulowało także powstawanie gminnych, powiatowych i wojewódzkich komisji opieki społecznej, powoływanych w gminach wiejskich oraz w dużych gminach wiejskich (powyżej 5 tys. mieszkańców). Komisje te miały za zadanie m.in. organizować opiekę społeczną na terenie gminy, koordynować współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie działalności opiekuńczej, koordynować pracę opiekunów społecznych oraz tworzyć preliminarz wydatków gminy na cele opieki społecznej.

Niezwykle ważną kwestią, która w dwudziestoleciu międzywojennym nie doczekała się pełnych regulacji prawnych, była kwestia organizacji społecznych, podejmujących działania zbieżne z opieką

²⁹ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 53.

³⁰ Podjęcie walki z tymi patologiami w ramach opieki społecznej zakładano w artykule 2f Ustawy o opiece...

³¹ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa*, Dz. U. 1927 Nr 92, poz. 823.

³² *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej*, Dz. U. 1928 Nr 29, poz. 267.

społeczną państwa, tj. stowarzyszeń, fundacji, związków i in. Brakowało jednolitej regulacji pozycji prawnej fundacji oraz unifikacji przepisów (które różniły się na terenach byłych zaborów)³³. Z kolei stowarzyszenia miały sytuację prawną uregulowaną – od 1919 r. obowiązywał tymczasowy dekret o stowarzyszeniach³⁴, mówiący o rejestracji stowarzyszeń przez ministra spraw wewnętrznych (lub za jego zgodą przez organa administracji), a od 1933 r. prawo o stowarzyszeniach³⁵. Jak podkreśla Ewa Leś: *mimo wadliwości rozwiązań prawnych, dotyczących zwłaszcza fundacji, obowiązujące w okresie II Rzeczypospolitej prawo fundacyjne i stowarzyszeniowe umożliwiała funkcjonowanie różnorodnym inicjatywom obywatelskim, a organy administracji państwowej, jak m.in. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej popierało ich rozwój i było koordynatorem działalności opiekuńczej*³⁶.

W Polsce Ludowej ustawa z 1923 r. wciąż stanowiła podstawę prawną opieki społecznej – dekret z dn. 22 października 1947 r.³⁷ rozciągnął moc jej obowiązywania na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej. Istotną zmianą było włączenie do katalogu tzw. niezbędnych środków życiowych, gwarantowanych przez opiekę społeczną państwa, opiekę lekarską włącznie z pobytem w zakładach leczniczych. Dwie zasadnicze zmiany omawianej ustawy miały miejsce w latach 1949 i 1950, kiedy to zadania z zakresu opieki nad dziećmi i młodzieżą przekazano resortowi oświaty, z kolei opiekę nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi przejęło ministerstwo zdrowia³⁸. W praktyce jednak usta-

³³ E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. Tradycje i współczesność*. cz. II, Warszawa 1999, s. 27.

³⁴ *Dekret o stowarzyszeniach*, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 3, poz. 88; Do dekretu wydano szereg rozporządzeń, poczynając od *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu o stowarzyszeniach* z 3 stycznia 1919 r., Dz.Pr.P.P. 1919 nr 7, poz. 113.

³⁵ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. 1932 Nr 94, poz. 808.

³⁶ E. Leś, *Działalność dobroczynna...*, s. 27.

³⁷ *Dekret z dnia 22 października 1947 r., w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej*, Dz. U. 1947 Nr 65, poz. 389.

³⁸ *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o przekazaniu Ministrowi Oświaty zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą*. Dz.U. 1949 Nr 25, poz. 175; *Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi*, Dz. U. 1950 Nr 6, poz. 49.

wy z 1923 roku nie stosowano – unormowania prawne dotyczące świadczeń państwowych dla osób wymagających wsparcia regulowane były przez zarządzenia, instrukcje, inne pisma rządowe³⁹.

Ustawę o opiece społecznej z 1923 r. zastąpiła ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. Zastąpienie terminu „opieka społeczna” pojęciem „pomoc społeczna” miało z założenia poszerzyć kompetencje instytucji państwowych. Istotą opieki społecznej było zaspokajanie potrzeb bytowych osób potrzebujących wsparcia, natomiast pomoc społeczna posiadała szersze znaczenie – tj. oprócz udzielenia niezbędnego wsparcia, instytucje państwowej zobowiązane były do podejmowania działań zmierzających do przewyciężenia trudnej sytuacji, w jakiej znajduje się jednostka bądź rodzina⁴⁰.

Summary

Ninety years since passing the Bill on Social Care

The following article is about the first Polish bill regulating the matter of social care – the Bill from 16th August 1923 on Social Care. The task of the bill was to standardize the rules concerning giving help to the needing ones on the area of Polish lands which belonged to the three occupant countries. The Bill was based on the Prussian law of social service, meaning the Bill of Residential Relief from 1870, according to which it was the lowest level of government, meaning the municipality, that was responsible for the tasks connected with social care.

³⁹ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wyd. Oficyna, Warszawa-Kraków 2007, s. 20.

⁴⁰ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 29-30.