

**OD KWESTII ROBOTNICZEJ
DO NOWOCZESNEJ KWESTII SOCJALNEJ
STUDIA Z POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ
XX I XXI WIEKU**

**OD KWESTII ROBOTNICZEJ
DO NOWOCZESNEJ KWESTII SOCJALNEJ**

**STUDIA Z POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ
XX I XXI WIEKU**

**pod redakcją naukową
PAWŁA GRATY**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2013**

Recenzowała
prof. dr hab. ANNA LANDAU-CZAJKA

Opracowanie redakcyjne i korekta
ELŻBIETA KOT, ZOFIA GŁADYŚ

Opracowanie techniczne
KRYSTYNA BARAN

Projekt okładki
GRZEGORZ FRYDRYK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2013

ISBN 978-83-7338-937-3

935

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./fax 17 872 14 26
e-mail: wydaw@univ.rzeszow.pl; <http://wydawnictwo.univ.rzeszow.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 15,30; ark. druk. 14,375; zlec. red. 71/2013

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Przedmowa	7
Paweł Grata Procesy unifikacyjne w polskiej polityce społecznej w latach 1918–1939	11
Anna Jarosz-Nojszewska Ubezpieczenia robotnicze w Polsce w latach 1918–1939	26
Mateusz Rodak Zjawisko bezdomności w Drugiej Rzeczypospolitej (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy)	41
Maria Prusak Działalność władz Nowego Sącza na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w latach 1945–1950	61
Magdalena Lobos-Kubiś Ochrona zdrowia i opieka społeczna w Przemysłu w latach 1975–1989	76
Krzysztof Popiński Główne cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym w Polsce w latach 1945–1989, ze szczególnym uwzględnieniem uczelni wrocławskich	91
Anna Kołomycew Budowa systemu ekonomii społecznej jako warunek realizacji nowego modelu polityki społecznej	109
Regina Pacanowska Rodzina w polityce i działaniach samorządu terytorialnego po 1990 roku	125
Agnieszka Ostrowska Polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce w latach 1990–2010	143
Bogusław Kotarba Samorządy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce	158
Bartłomiej Szegda Polityka Rzeczypospolitej Polskiej wobec mniejszości narodowych po 1989 r.	173
Edyta Czop Polityka Polski wobec poakcesyjnej migracji zarobkowej do Unii Europejskiej	189

Mira Malczyńska-Biały

Wybrane problemy społeczne w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw konsumentów w Polsce 205

Marek Delong

Episkopat Polski wobec zasadniczych problemów polskiej polityki społecznej okresu transformacji 216

Noty o autorach 229

PRZEDMOWA

Polityka społeczna rozumiana jako dążenie władz publicznych oraz organizacji społecznych do skutecznego oddziaływania na pojawiające się w procesach rozwojowych kwestie socjalne jest niezwykle dynamiczną sferą polityki publicznej. Wynika to przede wszystkim z ewolucyjnego charakteru samej kwestii społecznej, która wraz z przemianami cywilizacyjnymi, gospodarczymi i społecznymi przybiera coraz to nowe formy i cechy, stawiając przed polityką społeczną wciąż nowe wyzwania bądź też wymagając nieustannej modyfikacji działań już prowadzonych i dostosowywania ich do ciągle aktualizowanych potrzeb społecznych w tym względzie.

Taki właśnie charakter interakcji między kwestią społeczną a z założenia nastawioną na jej usuwanie, łagodzenie, „cywilizowanie” polityką społeczną stanowi wciąż aktualny argument na rzecz prowadzenia badań zarówno samej (niezwykle obszernej) kategorii kwestii społecznej i zmian w jej obrębie występujących, jak i ściśle z nią związanej polityki społecznej. Teza ta jest w pełni uzasadniona zwłaszcza w kontekście polskiej polityki społecznej, która nie tylko podlega szczególnie dynamicznym przemianom wynikającym z zachodzących procesów transformacyjnych, ale również otwiera wciąż rozległe pola swojej nie do końca zbadanej przeszłości.

Widoczne braki w tym względzie, a także dążenie do usystematyzowania wiedzy na temat wybranych aspektów polskiej polityki społecznej legły u podstaw opracowania niniejszego wydawnictwa. Sam jego tytuł wskazuje nie tylko na wspomniany już ewolucyjny charakter kwestii społecznej, ale również na dosyć szeroki zasięg chronologiczny prezentowanych treści. Obejmuje on bowiem wybrane problemy polityki społecznej niepodległego państwa polskiego w okresie międzywojennym, niektóre aspekty działań na tym polu w czasach Polski Ludowej oraz, w najszerszym zakresie, z założenia syntetycznie opracowane ważne problemy współczesnej polskiej polityki społecznej. Dzięki temu działania na rzecz rozwiązywania tytułowej „nowoczesnej kwestii społecznej” znalazły w publikacji najwięcej miejsca, wpływając w najwyższym stopniu na wartość poznawczą całości opracowania.

Pracę otwierają studia z okresu kształtowania się polskiej polityki społecznej, gdy powstałe z niebytu państwo nie tylko musiało tworzyć własne jej podstawy prawne, instytucje oraz metody oddziaływania na społeczną rzeczywistość, ale stanęło również przed zadaniem ujednoczenia obowiązujących w poszczególnych dzielnicach przepisów. Temu właśnie wyzwaniu poświęcony został pierwszy

z zamieszczonych w wydawnictwie tekstów, omawiający przebieg i efekty procesów unifikacyjnych w polskiej polityce społecznej okresu 1918–1939, autorstwa Pawła Graty. Kolejny artykuł, niezwykle ważny w kontekście tytułowej kwestii robotniczej, leżącej u źródeł powstania samej polityki społecznej, to dokonana przez Annę Jarosz-Nojszewską próba usystematyzowania wiedzy na temat kształtowania się w Drugiej Rzeczypospolitej systemu robotniczych ubezpieczeń społecznych. W założeniu i powszechnym przekonaniu miały one stanowić gwarancję zabezpieczenia społecznego dla najmniej siły roboczej w przemyśle, handlu i rolnictwie, jednak droga do osiągnięcia tego celu była w warunkach odbudowywanego państwa polskiego długa i skomplikowana, efekty zaś nie zawsze przystawały do formułowanych zamierzeń i koncepcji.

W systemie polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej funkcje uzupełniające w stosunku do ubezpieczeń społecznych pełnić miała niezmiernie szeroko zakreślona pod względem stawianych zadań i oparta na działaniach samorządów opieka społeczna. W krąg tej właśnie problematyki wpisuje się artykuł Mateusza Rodaka prezentujący jeden z ważnych aspektów działań opiekuńczych w ówczesnej Polsce – próby ograniczenia wciąż słabo poznanego zjawiska bezdomności. Autor omawia zarówno sam niezwykle poważny w tym czasie problem społeczny, jak i sposoby rozwiązywania tej kwestii społecznej, które nastawione były przede wszystkim na minimalizowanie skutków zjawiska.

W części dotyczącej okresu Polski Ludowej, stanowiącej swego rodzaju łącznik między tekstami traktującymi o polskiej polityce społecznej w okresie międzywojennym a tymi obrazującymi współczesne sposoby rozwiązywania kwestii społecznej, znalazły się dwa opracowania obrazujące próby radzenia sobie z problemami społecznymi na poziomie lokalnym. W kontekście obowiązującego systemu politycznego oraz bardzo podobnie kształtujących się w kraju zjawisk społeczno-gospodarczych można je jednak z pełną odpowiedzialnością potraktować jako reprezentatywne dla stosunków panujących w omawianych okresach w całym państwie. Oba stanowią zatem próbę egemplifikacji wybranych aspektów lokalnej polityki społecznej w okresie trudnych lat tuż po zakończeniu II wojny światowej oraz u schyłku systemu realnego socjalizmu w Polsce, w czasie naznaczonym kryzysem gospodarczym. Pierwszy z artykułów, autorstwa Marii Prusak, charakteryzuje działalność częściowo samorządowych jeszcze wtedy władz Nowego Sącza na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w mieście w latach 1945–1950, natomiast drugi, napisany przez Magdalenę Łobos-Kubiś, omawia działania władz Przemyśla w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej w ostatnim piętnastoleciu Polski Ludowej.

Następny z tekstów traktujących o polityce społecznej tego okresu, autorstwa Krzysztofa Popińskiego, stanowi próbę ukazania procesów rozwojowych zachodzących w wyrażnie nabierającej wtedy znaczenia sferze szkolnictwa wyższego. W artykule na przykładzie powstania i rozwoju Wrocławskiego Ośrodka Akademickiego przedstawiono główne cele i kierunki kształcenia na poziomie wyższym

w całym okresie Polski Ludowej. Autor wskazał przy tym najważniejsze cechy konstytutywne zachodzących na tej płaszczyźnie zjawisk, ze szczególnym uwzględnieniem zarówno realizacji podstawowego zadania stawianego przed edukacją na poziomie studiów wyższych, za jakie niezmiennie uznawano dostarczanie odpowiednio wykształconych kadr dla gospodarki narodowej, jak i kwestii awansu społecznego młodzieży robotniczej i chłopskiej dokonującego się za pośrednictwem szkolnictwa wyższego.

Kolejne teksty poświęcone zostały współczesnym problemom i dziedzinom polskiej polityki społecznej. Stanowią próbę wskazania sposobów rozwiązywania poszczególnych kwestii społecznych, sygnalizują również znaczące poszerzenie się zakresu oddziaływania polskiej polityki społecznej w tym względzie. Z nowymi trendami w rozwiązywaniu problemów społecznych ściśle związany jest tekst Anny Kołomycew, która zajęła się dziedziną ekonomii społecznej i jej rolą we współczesnej polityce społecznej. To wprawdzie kształtująca się dopiero sfera oddziaływania na kwestię socjalną, jednak poprzez nawiązanie do europejskich inspiracji budowy systemu ekonomii społecznej autorka ukazała próby formułowania jej zasad na gruncie polityki państwa polskiego, a egzemplifikacja dokonana w oparciu o działania podjęte w tym obszarze w województwie podkarpackim pozwala na zidentyfikowanie podstawowych celów, założeń, perspektyw i zagrożeń związanych z ekonomią społeczną.

Miejsce rodziny w polityce i działaniach samorządu lokalnego w Polsce po 1990 roku omawia studium Reginy Pacanowskiej. Scharakteryzowała ona w swym tekście wyraźnie widoczną i wciąż zachodzącą ewolucję sposobów oddziaływania samorządu na funkcjonowanie polskich rodzin, prezentując zarówno poszczególne elementy podejmowanych działań, jak i problemy z nimi związane. Z problematyką rodziny wiąże się również artykuł Agnieszki Ostrowskiej na temat kształtowania się polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce w ciągu dwóch ostatnich dekad. Autorka przedstawiła w nim podstawowe sprawy związane ze zjawiskiem przemocy w rodzinie, długi i rozciągnięty w czasie proces kreowania zasad polityki państwa w tym zakresie oraz działania podejmowane na tym polu przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe.

Niezmiernie ważnych we współczesnej polityce społecznej kwestii edukacji dotyka artykuł Bogusława Kotarby prezentujący miejsce samorządów w polskim systemie oświaty. Autor nie tylko syntetycznie przedstawił w nim zakres zadań władz lokalnych w tym względzie, ale wskazał również podstawowe problemy łączące się z ich wykonywaniem.

Polityce państwa wobec wybranych grup społecznych poświęcone zostały następne dwa artykuły wchodzące w skład niniejszego zbioru. Bartłomiej Szegda przedstawił podstawy prawne, system instytucji oraz najważniejsze problemy związane z polityką Rzeczypospolitej wobec zamieszkujących państwo polskie mniejszości narodowych. Tekst Edyty Czop omawia natomiast niezwykle istotną z punktu widzenia zachodzących procesów demograficznych problematykę poli-

tyki państwa wobec poakcesyjnej emigracji zarobkowej do krajów Unii Europejskiej. Artykuł w przejrzysty sposób ukazuje zarówno proces kształtowania się zrębów i programów tej polityki, jak i próby podejmowanych w jej ramach – wciąż jednak bardzo skromnych i niezbyt skutecznych – działań nakierowanych na rozwiązywanie tej obecnej w polskich warunkach dopiero od niespełna dekady kwestii społecznej.

Z nowym pojmowaniem kwestii społecznej wiąże się problematyka opracowania Miry Malczyńskiej-Biały. Zajęła się ona aktywnością Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw konsumenta w Polsce, która wraz z procesem urynkwienia gospodarki również stała się instrumentem oddziaływania instytucji państwa na życie społeczne. Całości dopełnia tekst Marka Delonga ukazujący stosunek Episkopatu Polski do podstawowych problemów polskiej polityki społecznej okresu transformacji ustrojowej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii bezrobocia, ubóstwa oraz problemów związanych z funkcjonowaniem rodziny w społeczeństwie. W mniejszym zakresie podejmuje on wprawdzie problematykę działań praktycznych polityki społecznej, ale ze względu na wciąż znaczący wpływ instytucji Kościoła na życie społeczne, a nawet polityczne w Polsce również wskazuje na istotny aspekt procesów kształtujących polską politykę społeczną.

Rekomendowany zestaw artykułów składający się na przedstawiane Czytelnikowi wydawnictwo nie tylko niesie ze sobą pokaźną wartość poznawczą, ale również, poprzez syntetyczny charakter większości tekstów, pozwala mieć nadzieję, że będą przydatne w procesie kształcenia studentów kierunków związanych z szeroko rozumianą polityką społeczną. Zespół autorski, w skład którego weszli specjalizujący się w omawianej problematyce pracownicy naukowcy i doktoranci Uniwersytetu Rzeszowskiego wspierani przez naukowców z Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, wyraża nadzieję, że publikacja spotka się z życzliwym przyjęciem odbiorców i stanie się kolejnym ważnym uzupełnieniem i poszerzeniem stanu wiedzy z zakresu kształtowania się, rozwoju oraz terażniejszości polskiej polityki społecznej.

Paweł Grata

Paweł Grata

**PROCESY UNIFIKACYJNE
W POLSKIEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ
W LATACH 1918–1939**

Uwagi wstępne

Scalenie wchodzących w skład odbudowującego się państwa polskiego dzielnic byłych państw zaborczych pozostawało przez wiele lat jednym z największych wyzwań Drugiej Rzeczypospolitej. Wskutek długiego okresu niewoli wszystkie niemal dziedziny życia wymagały mniej lub bardziej głębokich działań unifikujących obowiązujące w poszczególnych częściach kraju przepisy, normy i zasady, a dodatkowym utrudnieniem w tym względzie miał się stać zarówno trwający kilka lat proces kształtowania się granic państwa, jak i konieczność przestrzegania gwarantujących odrębność Górnego Śląska aktów prawa krajowego i międzynarodowego. Administracja, system podatkowy, ustrój monetarny i celny, system oświaty czy też chociażby system komunikacyjny kraju to tylko kilka sfer spośród wielu wymagających niezbędnych i wyťažonych działań unifikujących dziedzin życia gospodarczego i społecznego.

Nie inaczej było również w kontekście polityki społecznej państwa. W pierwszych dekadach XX wieku obejmowała ona zarówno szeroko rozumianą „kwestię robotniczą” (ustawodawstwo pracy, ubezpieczenia społeczne, sprawy zatrudnienia i bezrobocia), działalność opiekuńczą państwa i władz lokalnych, jak i zyskującą coraz większe znaczenie ochronę zdrowia ogółu obywateli. Podobnie jak w przypadku innych dziedzin życia publicznego polityka społeczna na ziemiach polskich kształtowała się w okresie poprzedzającym I wojnę światową w bardzo zróżnicowanych warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych. Bywało, że przyjmowane w Rosji, Austrii czy Cesarstwie Niemieckim rozwiązania nie tylko w sposób zasadniczy się różniły, ale także pozostawały w wielu wypadkach skrajnie niespójne względem siebie, co dodatkowo utrudniało podejmowane przez powstające państwo polskie próby organizacji tej części aktywności władz publicznych.

Problematykę polityki społecznej należy zatem umieścić wśród najbardziej skomplikowanych dziedzin życia publicznego mających podlegać procesom unifikacyjnym. Tezę tę uzasadniały przede wszystkim głębokie różnice między regula-

cjami poszczególnych państw zaborczych, ale również fakt, że część spośród najważniejszych kwestii zaliczanych do sfery polityki społecznej nie została w ogóle przed wybuchem I wojny światowej na znaczącym obszarze ziem polskich podjęta. Nie do przyjęcia była sytuacja, w której polityka społeczna, stanowiąca według ówczesnych definicji działalność państwa zdążającą do *usunięcia braków podziału dochodu społecznego*, miałyby dotyczyć tylko części obywateli. Dzielnicowe zróżnicowanie aktywności państwa w dziedzinie rozwiązywania kwestii społecznych musiałyby się bowiem przekładać na sprzeczny z podstawowymi normami konstytucyjnymi nierówny sposób traktowania mieszkańców poszczególnych części kraju. Dlatego też ujednoczenie terytorialne zarówno podstaw prawnych, jak i praktycznej realizacji zadań i zobowiązań państwa w sferze polityki społecznej stało się jednym z priorytetowych celów działań na rzecz unifikacji państwa polskiego, a skuteczność kreowania odpowiednich rozwiązań w tym względzie należała do podstawowych kryteriów oceny całej sfery aktywności Rzeczypospolitej w zakresie polityki społecznej¹.

Spuścizna zaborów w zakresie polityki społecznej

Obowiązujące przed wybuchem Wielkiej Wojny w państwach zaborczych zasady polityki społecznej charakteryzowały znaczące, fundamentalne nieraz różnice. Zdecydowanie najbardziej zaawansowana w budowie nowoczesnego systemu aktywności socjalnej państwa była II Rzesza, która nie tylko jako pierwsza na świecie wprowadziła w latach osiemdziesiątych XIX stulecia system powszechnych ubezpieczeń robotniczych, ale również w innych dziedzinach polityki społecznej zaliczała się do czołówki europejskiej w tym względzie. Budowane w państwach niemieckich od I połowy XIX w. nowoczesne ustawodawstwo fabryczne, rozwinięty system opieki społecznej, stabilne i oparte na wieloletnich tradycjach rozwiązanie w zakresie publicznej służby zdrowia oraz rozwinięty system pośrednictwa pracy dopełniały ram tak rozumianego systemu².

W zakresie ubezpieczeń społecznych składały się nań porządkująca dotychczasowy dorobek w tym względzie i gwarantująca robotnikom zabezpieczenie od

¹ Ważnym ograniczeniem działań na rzecz ujednoczania zasad polityki społecznej, zwłaszcza w sferze ubezpieczeń społecznych, pozostawała właściwie do końca okresu międzywojennego odrębność ustrojowa Górnego Śląska oraz związana z nią zasada, że nowe, wprowadzane przez państwo polskie przepisy nie mogły skutkować ograniczeniem już istniejących na tym obszarze uprawnień, zob. np. C. Z. Chmielewski, *Trudności scalenia ubezpieczeń społecznych w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” (cyt. PUS) 1939, z. 8, s. 451–452.

² Na temat rozwoju ubezpieczeń społecznych w Niemczech zob. np. H. Herkner, *Kwestya społeczna w zachodniej Europie*, Lwów 1905, s. 416–423; W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004, s. 36–38.

starości, śmierci, inwalidztwa, wypadków i choroby ordynacja ubezpieczeniowa Rzeszy z 19 lipca 1911 r. oraz ustawa z 20 grudnia 1911 r. o ubezpieczeniu urzędników prywatnych zapewniająca świadczenia z tytułu niezdolności do pracy i na starość pracownikom umysłowym. Regulacje stosunków zatrudnienia określały przepisy VII tytułu ustawy przemysłowej Rzeszy, zwanego powszechnie „niemieckim prawem ochrony pracy”, opieka społeczna oparta była na nałożonym na związki miejscowe w myśl ustawy z 6 czerwca 1870 r. obowiązku wsparcia potrzebujących, podobnie pozaubezpieczeniowe aspekty publicznej służby zdrowia znajdowały się w gestii nadzorowanych przez państwo władz lokalnych³.

Na przeciwnym biegunie pozostawała wciąż zapóźniona w wielu dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i społecznego carska Rosja. Dość powiedzieć, że w państwie tym nie znano przed wybuchem wojny powszechnych emerytalnych ubezpieczeń robotniczych, a wprowadzone ustawą z 23 czerwca 1912 r. ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe nie objęły w zasadzie ziem polskich (jedynie przepisy o ubezpieczeniu wypadkowym zostały w pełni wprowadzone na Kresach Wschodnich). Nie lepiej było w innych dziedzinach aktywności socjalnej państwa. Działania opieki społecznej opierały się na aparacie biurokratycznym bądź w dużej mierze dobrowolnej działalności gmin wiejskich, opieka zdrowotna zanotowała w II połowie XIX w. wyraźny regres, natomiast ustawodawstwo pracy było zdaniem fachowców *jednym z najbardziej zacofanych w Europie* (podstawę prawną stanowiły w większości odpowiednie fragmenty ustawy przemysłowej stanowiącej tom XI, cz. II ogólnego Zbioru Praw Państwa Rosyjskiego, dopiero w 1914 r. przepisy regulujące stosunki pracy zebrano w odrębnej ustawie o pracy przemysłowej⁴).

Znacznie lepiej niż Rosja prezentowała się pod względem rozwoju ustawodawstwa socjalnego monarchia habsburska, jednak także i w niej wyraźnie widoczne były pewne, choć nie tak dotkliwe jak w zaborze rosyjskim, braki. Najpoważniejszym było nieuwzględnienie w systemie ubezpieczeń społecznych sprawy

³ Druki Sejmowe, Sejm Ustawodawczy (cyt. SU), druk 3745, Załącznik 2; J. Baumgarten, *Ubezpieczenie na wypadek inwalidztwa, starości i pozostałych na podstawie ordynacji ubezpieczeniowej z dn. 19 lipca 1911 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” (cyt. PiOS) 1932, nr 2, s. 86; *Działalność projektodawcza Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w sprawie polskiego prawa pracy*, projekt dr. W. Feinsteina, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 5, s. 151–152; Z. Jastrzębowski, *Spory o model lecznictwa. Opieka zdrowotna w koncepcjach polskiej polityki społecznej w XIX i XX wieku (do 1948 roku)*, Łódź 1994, s. 37; *Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928, s. 13.

⁴ W. Chodźko, *Polskie ustawodawstwo sanitarne w rozwoju historycznym*, Warszawa 1917, s. 41–50; *Działalność projektodawcza...*, s. 150–151; E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923, s. 153–157; J. Sadowska, *Formy ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego robotników w Królestwie Polskim (1890–1914)*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 10, Warszawa 1994, s. 37–49; W. Zarzycki, *Informator dla opiekunów społecznych*, Warszawa 1929, s. 5–6.

asekuracji robotników od starości i inwalidztwa. W przeciwieństwie jednak do państwa rosyjskiego w Austrii już od końca lat osiemdziesiątych XIX stulecia obowiązywały powszechne ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe, a także ubezpieczenie górników, zaś w 1906 roku wprowadzono tam pierwsze w Europie ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych. Austriackie prawo pracy opierało się na wielokrotnie nowelizowanej ustawie przemysłowej z 1859 r. (szczególnie ważna była wprowadzona do niej tzw. nowela robotnicza z 1885 r.), natomiast działania w zakresie opieki społecznej oraz publicznej ochrony zdrowia spoczywały, podobnie jak w przypadku zaboru pruskiego, na barkach samorządów. Prawo z 3 grudnia 1863 r. o przynależności gminnej uznało obowiązek gminy do opieki nad ubogimi, natomiast liczne akty z zakresu ustawodawstwa sanitarnego wydawane w II połowie XIX w. określiły zadania gmin w zakresie ochrony zdrowia⁵.

Podsumowując stan prawny obowiązujący pod zaborami na ziemiach polskich w kwestiach stanowiących przedmiot oddziaływania polityki społecznej, należy zauważyć poważne braki, jakie dotyczyły znaczących części obszaru, który po zakończeniu Wielkiej Wojny miała objąć niepodległa Rzeczpospolita. Co istotne, sytuacja najgorzej przedstawiała się w najludniejszej i największej terytorialnie części odbudowywanego państwa polskiego, czyli w byłym zaborze rosyjskim, który nie dość, że nie posiadał *de facto* systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych, to na domiar złego wyraźnie odstawał również w innych dziedzinach aktywności państwa zaliczanych do polityki społecznej. Widoczne luki w ustawodawstwie socjalnym obecne były również na terenie dawnej dzielnicy austriackiej, a występujące pomiędzy dzielnicami różnice w tym względzie w sposób determinujący miały wpływać na tak pożądaną unifikację podmiotową, przedmiotową i terytorialną obowiązujących w całym kraju zasad aktywności socjalnej państwa.

Procesy unifikacyjne w ramach ustawodawstwa pracy

Ustawodawstwo pracy mimo widocznego chaosu prawnego i szerokiej różnorodności w tym względzie stało się dość szybko przedmiotem działań unifikacyjnych. Widoczne w pierwszym okresie niepodległości dążenie do zagwarantowania pracownikom najemnym zgodnych z nowoczesnymi tendencjami warunków pracy

⁵ J. Danielski, *Rejon sanitarny (rejonowy ośrodek zdrowia) jako podstawowa jednostka lokalnej administracji sanitarnej*, Warszawa 1936, s. 2; *Działalność projektodawcza...*, s. 152–153; P. Franaszek, *Zdrowie publiczne w Galicji w dobie autonomii (wybrane problemy)*, Kraków 2002, s. 11–23; Z. Jastrzębowski, *Spory o model...*, s. 37; F. Pajerski, *Ustawa o ubezpieczeniu robotniczym w Austrii*, PiOS 1928, nr 4, s. 399–400; *Służba społeczna...*, s. 13–14.

przyniosło działania zmierzające do osiągnięcia tego celu. Unifikujące porządkowanie uprawnień pracowników najemnych było o tyle ułatwione, że wyraźnie wpisywało się w ówczesnie obowiązujące w Europie tendencje w tym względzie. Najlepszym tego przykładem stał się dekret o ośmiogodzinnym dniu pracy rządu Jędrzeja Moraczewskiego z 23 listopada 1918 r. uszczegółowiony ustawą z 18 grudnia 1919 r. Znacomie korespondował on z analogicznymi przepisami uchwalanymi w tym samym czasie w wielu innych krajach europejskich, również w dawnych państwach zaborczych, dzięki czemu objęcie nim całego terytorium Rzeczypospolitej, z wyjątkiem Górnego Śląska, stało się czymś naturalnym⁶.

Inne zasadnicze z punktu widzenia uprawnień świata pracy akty prawne wprowadzane były w życie już nieco później, bo z reguły po kilku latach niepodległości, co musiało opóźnić procesy unifikacyjne. Prawo do urlopów regulowała ustawa z 16 maja 1922 r., przygotowywana już od 1919 r. ustawa o ochronie pracy młodocianych i kobiet przyjęta została dopiero w lipcu 1924 r., zaś 16 marca 1928 r. ukazały się rozporządzenia prezydenckie regulujące zasady zawierania i realizacji umowy o pracę robotników i pracowników umysłowych. Szczególnie ważne z punktu widzenia odziedziczonego po zaborcach stanu prawnego stały się kolejne dwa wydane w tym okresie rozporządzenia prezydenckie. Zarówno dekret o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zawodowych z 22 sierpnia 1927 r., jak i rozporządzenie z 16 marca 1928 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy nie tylko unifikowały bowiem obowiązujące w całym kraju zasady, ale również usuwały fundamentalne braki w tym względzie wynikające z niedostatków rosyjskiego ustawodawstwa pracy⁷.

Znacznie trudniej niż w przypadku samego prawa pracy było o unifikację terytorialną i organizacyjną instytucji zajmujących się kontrolą przestrzegania jego przepisów oraz rozstrzyganiem powstających na tej płaszczyźnie sporów. Mimo że niezbędnym dopełnieniem dekretu o 8-godzinnym czasie pracy stała się regulacja powołująca do życia stojącą na straży przestrzegania przepisów inspekcję pracy, to dekret z 3 stycznia 1919 r. obowiązywać miał wstępnie jedynie na ob-

⁶ Dz. Praw 1918, nr 17, poz. 42; DzURP 1919, nr 2, poz. 7; E. Pragierowa, *Zarys ustawodawstwa o ośmiogodzinnym dniu pracy zagranicą i w Polsce*, Warszawa 1922, s. 6–10; na temat ewolucji przepisów o czasie pracy i ich rozciągnięcia na obszar Górnego Śląska zob. M. Jastrzębowski, *Rozciągnięcie na obszar Górnego Śląska ustaw o urlopach i czasie pracy*, „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 11, s. 398–401; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 344–345, 451.

⁷ AAN, Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937, t. 42, *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o bezpieczeństwie i higienie pracy*, k. 725–726; Druki Sejmowe, Okres I, druk 1940, s. 5–6; DzURP 1922, nr 40, poz. 334; 1924, nr 65, poz. 636; 1927, nr 78, poz. 676; 1928, nr 35, poz. 323–325; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1922*, PiOS 1923, nr 2, s. 99.

szarze b. zaboru rosyjskiego (zastępował odpowiednie przepisy Zbioru praw). Wraz z postępującą unifikacją administracji zakres jego działania rozszerzano na kolejne dzielnice państwa, a ostateczną unifikację, także terytorialną, przepisów przyniosło rozporządzenie Prezydenta RP z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, które jednolite przepisy wprowadzało na terytorium całego państwa (w województwie śląskim stać się to miało w 6 miesięcy po uzyskaniu zgody Sejmu Śląskiego, który odpowiednią ustawę wydał 16 kwietnia 1928 r.)⁸.

Bardzo długo, zwłaszcza w kontekście potrzeb, trwały prace nad objęciem całego terytorium państwa systemem jednolitego sądownictwa pracy. W tym przypadku bowiem aż do roku 1928 nie było odpowiednich regulacji w dawnym zaborze rosyjskim, podczas gdy w pozostałych dzielnicach obowiązywały przepisy zaborcze. W myśl rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. wprowadzono wreszcie system sądów pracy w b. zaborze rosyjskim, a postanowienia dekretu weszły w życie również w dawnej Galicji, zastępując obowiązujące tam dotychczas przepisy. Pełna unifikacja sądownictwa pracy miała przyjść dopiero wraz z wydaniem kolejnego rozporządzenia prezydenckiego w tej sprawie z 24 października 1934 r., a dostosowanie instytucjonalne struktur sądownictwa pracy b. zaboru pruskiego nastąpiło ostatecznie 1 października 1936 r.⁹

Również problemy rozjemstwa i zbiorowych układów pracy długo czekały na jednolite rozwiązania. O ile palącą w pierwszych miesiącach kwestię rozjemstwa w zatargach między pracodawcami a robotnikami rolnymi udało się uregulować w oparciu o ustawy z 28 marca i 1 sierpnia 1919 r. stosunkowo szybko, o tyle w przypadku rozjemstwa w przemyśle i handlu odpowiedniego aktu prawnego przez wiele lat nie było. Co istotne, wprowadzone w 1919 r., a ostatecznie określone ustawą z 25 lutego 1930 r. zasady rozjemstwa w zatargach rolnych nie obowiązywały na terenie b. zaboru pruskiego, gdzie w użyciu pozostały dawne przepisy. Bardziej zunifikowane były natomiast zasady powoływania przez ministra pracy i opieki społecznej tzw. nadzwyczajnych komisji rozjemczych. Uregulowała je ostatecznie ustawa z 18 lipca 1924 r., organy te miały być powoływane do rozstrzygania spo-

⁸ AAN, *Protokoły...*, t. 20; *Rozporządzenie Rady Ministrów o urzędzeniu tymczasowej inspekcji pracy na obszarze b. dzielnicy pruskiej*, k. 156; t. 38, *Protokół posiedzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1927 r.*, k. 102–104; *Dz. Praw* 1919, nr 5, poz. 90; 1920, nr 23, poz. 367; 1922, nr 96, poz. 885; 1927, nr 67, poz. 590; *Inspekcja Pracy w 1928 roku z uwzględnieniem okresu 1918–1928*, Warszawa 1930, s. XXVIII; M. Klott, *Inspekcja Pracy w Polsce*, Warszawa 1937, s. 11–15; A. Kowalski, *Inspekcja Pracy na terenie b. Litwy Środkowej*, „*Inspektor Pracy*” 1929, nr 5, s. 7.

⁹ *DzURP* 1928, nr 37, poz. 350; 1934, nr 95, poz. 854; W., *Unifikacja sądownictwa pracy na obszarze całego Państwa*, PiOS 1936, nr 4, s. 377–378; M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 255–274; Z. Wróblewski, *Nowe prawo o sądach pracy*, „*Inspektor Pracy*” 1934, nr 4, s. 12.

rów, można by je nazwać, zasadniczych w obrębie stosunków rolnych, a zakres działania ustawy nie obejmował jedynie województwa śląskiego¹⁰.

Znacznie dłużej niż w przypadku rozjemstwa rolnego trwały zainicjowane w 1923 r. prace przygotowujące własne i wspólne dla całego państwa rozwiązania w zakresie rozstrzygania sporów zbiorowych w przemyśle i handlu. Wprowadzono je dopiero rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1933 r. i podobnie jak w przypadku większości tego typu spraw u źródeł tak dużego opóźnienia leżały względy finansowe. Samo rozporządzenie również wyraźnie zostało od nich uzależnione, gdyż powoływane na jego podstawie komisje z założenia miały być nadzwyczajne i tymczasowe, co z góry uniemożliwiało objęcie nowym prawem całego terytorium państwa. Wskutek tego w województwie śląskim, pomorskim oraz czterech powiatach poznańskiego wciąż obowiązywały w tej dziedzinie niemieckie przepisy z 23 grudnia 1918 r. (potwierdzeniem tego stała się również nowelizacja dekretu wprowadzona ustawą z 14 kwietnia 1937 r.)¹¹.

Najdłużej w sferze organizacji odpowiednich instytucji prawa pracy trwały przygotowania do ujednoczenia zasad tworzenia zbiorowych układów pracy. Umowy zbiorowe były wprawdzie stałym elementem stosunków pracy w Rzeczypospolitej, jednak połączona z unifikacją terytorialną ich zasad kodyfikacja nastąpiła dopiero u schyłku okresu międzywojennego. Projekt odpowiedniej ustawy przygotowywano wprawdzie w resorcie pracy i opieki społecznej już w latach 1919–1920, ale prace przerwano i jedynym obowiązującym na ziemiach polskich w tej dziedzinie aktem prawnym pozostawał wspomniany już niemiecki dekret z 23 listopada 1918 r. Rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło dopiero w oparciu o ustawę z 14 kwietnia 1937 r., która nie tylko wprowadzała oczekiwane od lat przepisy w tym względzie na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego, ale oznaczała również unifikację terytorialną, zamykając w ten sposób po blisko dwudziestu latach proces ujednoczenia podstaw prawnych rozjemstwa oraz zbiorowego prawa pracy¹².

¹⁰ AAN, Protokoły..., t. 25, *Uzasadnienie do projektu ustawy w przedmiocie uprawnień Ministra Pracy i Opieki Społecznej do powoływania Nadzwyczajnych Komisji Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi*, k. 638–640; Dz. Praw 1919, nr 29, poz. 251; nr 65, poz. 394; DzURP 1920, nr 8, poz. 53; 1924, nr 71, poz. 686; 1931, nr 90, poz. 706; A. Ajnenkiel, *Położenie prawne robotników rolnych w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1962, s. 101–105, 305–308; H. Rosen, *O komisjach rozjemczych*, „Inspektor Pracy” 1930, nr 7–8, s. 17–20.

¹¹ AAN, Protokoły..., t. 67, *Projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Nadzwyczajnych Komisjach Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w przemyśle i handlu*, k. 229–232; DzURP 1933, nr 82, poz. 604; 1935, nr 50, poz. 331; 1937, nr 30, poz. 226; J. W., *Nadzwyczajne komisje rozjemcze w przemyśle i handlu*, PiOS 1933, nr 3, s. 275–276.

¹² AAN, Protokoły..., t. 81, *Uzasadnienie do projektu ustawy o układach zbiorowych pracy*, k. 135–138; DzURP 1937, nr 31, poz. 242; M. Baumgart, *Zasady ustawodawstwa o zbiorowych*

Ubezpieczenia społeczne

Problem unifikacji obowiązujących na ziemiach polskich zasad asekuracji od ryzyk życiowych okazał się równie, a może nawet bardziej skomplikowany niż ustawodawstwo robotnicze. Wspomniane i zasadnicze różnice dzielnicowe precyzyjnie wyznaczały wprawdzie zadania w tym względzie, jednak istniejące uwarunkowania i ograniczenia gospodarcze, finansowe, a nawet polityczne nie pozwalały na szybką realizację słusznych skądinąd postulatów. Jedynym przykładem szybkiej unifikacji stało się wprowadzone dekretem z 11 stycznia 1919 r. i potwierdzone ustawą z 1920 r. obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek choroby. Mimo pewnych ograniczeń dotyczących zasad funkcjonowania kas chorych w b. zaborach austriackim oraz pruskim ustawę należy uznać za pierwszy tego typu akt prawny wprowadzający pełną unifikację przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych w całym kraju¹³.

Równoległe do uregulowania ubezpieczenia chorobowego podjęto w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej prace nad całościowym unormowaniem systemu zabezpieczenia społecznego. Planowana ustawa scaleniowa miała objąć zarówno wszystkie typowe rodzaje ubezpieczeń, jak i całe terytorium państwa polskiego, stając się swoistym remedium na obowiązujący chaos prawny. Mimo jednak przygotowania kilku kolejnych projektów aż do końca lat dwudziestych nie udało się tych zamierzeń wprowadzić w życie, a złożony wreszcie przez rząd w Sejmie w 1929 r. projekt został z parlamentu wycofany. Na przeszkodzie stanęły przede wszystkim szeroko rozumiane względy gospodarcze, gdyż planowane wprowadzenie ubezpieczeń emerytalnych robotników w dawnych zaborach rosyjskim i austriackim z założenia musiało oznaczać nałożenie dodatkowych obciążeń zarówno na przedsiębiorców i pracowników, jak i na budżet państwa¹⁴.

Niepowodzenia działań na rzecz scalenia ubezpieczeń społecznych nie oznaczały całkowitego zaniechania prac zmierzających do unifikacji terytorialnej obowiązujących w państwie zasad, chociaż i tutaj droga od projektu do jego materializacji w postaci obowiązującego aktu prawnego była z reguły bardzo długa. Ustawą z 30 stycznia 1924 r. rozciągnięto na obszar b. zaboru rosyjskiego zasady zapisane w austriackich przepisach ubezpieczenia wypadkowego, co nie oznaczało wprawdzie pełnej unifikacji terytorialnej tego rodzaju ubezpieczenia, ale pozwalało na jego upowszechnienie w tak bardzo zaniedbanej pod tym względem

umowach pracy, PiOS 1921, nr 1, s. 7–14; *IX Zjazd Inspektorów Pracy. Sprawozdanie*, „Inspektor Pracy” 1929, nr 3–4, s. 10–11.

¹³ Dz. Praw 1919, nr 9, poz. 122; DzURP 1920, nr 44, poz. 272; F. Turowicz, *Geneza i podstawy zasadniczego dekretu z dnia 11 stycznia 1919 r.*, PUS 1929, z. 1, s. 2–5.

¹⁴ Druki Sejmowe, Okres II, druk 487; J. Łazowski, *Zagadnienie scalenia ubezpieczeń społecznych a polskie projekty ustawodawcze*, PiOS 1927, nr 1, s. 45–50; L. Skarżyński, *Projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, PUS 1929, z. 6, s. 115–121.

dawnej dzielnicy rosyjskiej. Drugim ważnym rozstrzygnięciem roku 1924 w sferze ubezpieczeń społecznych stało się wprowadzenie ustawą z 18 lipca 1924 r. nieznanego wcześniej na ziemiach polskich ubezpieczenia od bezrobocia. Miało ono obowiązywać na całym terytorium państwa i stanowiło kolejny etap unifikacji obecnych w ramach ubezpieczeń społecznych zasad (latem 1925 r. przepisy ustawy rozciągnięto na obszar Górnego Śląska)¹⁵.

W latach dwudziestych udało się również doprowadzić do ujednoczenia przepisów dotyczących asekuracji ryzyk życiowych dla dwóch wyodrębnionych grup społeczno-zawodowych. Już na początku dekady stworzono wspólne przepisy określające zasady zabezpieczenia emerytalnego urzędników państwowych i zawodowych wojskowych, w roku 1927 ukazało się natomiast rozporządzenie o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Pierwsza z kodyfikacji, datowana na 11 grudnia 1923 r., gwarantowała zaopatrzenie emerytalne dla pracujących na rzecz państwa i stanowiła ujednoczoną wersję tego typu uprawnień przyznawanych już wcześniej przez władze zaborcze. Rozporządzenie z 24 listopada 1927 r. stało się natomiast pierwszą realną próbą stworzenia namiastki ustawy scaleniowej, ale ograniczonej do węższej, bo liczącej kilkaset tysięcy pracowników umysłowych, grupy zawodowej. W myśl jego przepisów wprowadzono jednolite ubezpieczenie od starości, inwalidztwa i śmierci oraz braku pracy obejmujące całe bez wyjątków terytorium Rzeczypospolitej. Z drugiej jednak strony odrębna regulacja dotycząca ubezpieczeń dla pracowników umysłowych wykluczała w przyszłości objęcie jedną ustawą scaleniową wszystkich grup zatrudnionych¹⁶.

Ostateczne uporządkowanie i ujednoczenie obowiązujących w państwie zasad ubezpieczeń społecznych nastąpiło dopiero w oparciu o ustawę o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r. Przynosiła ona instytucjonalne, terytorialne i przedmiotowe scalenie systemu ubezpieczeń społecznych i ujęcie w jednym akcie prawnym ubezpieczenia emerytalnego, zdrowotnego i wypadkowego. Oznaczała zatem objęcie po piętnastu latach niepodległości asekuracją od starości, inwalidztwa i śmierci robotników zatrudnionych w byłych zaborach rosyjskim i austriackim, z drugiej strony kryzysowy kontekst przyjęcia ustawy skutkowało wyraźnym zawężeniem jej zakresu podmiotowego. Ubezpieczeniem emerytalnym nie objęto bowiem robotników rolnych, ponadto pozbawiono ich również prawa

¹⁵ DzURP 1924, nr 16, poz. 148; nr 67, poz. 650; E. M., *Rzut oka na rozwój ubezpieczenia od wypadków w Polsce*, PUS 1931, z. 1, s. 16–19; E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 111–117; H. Pławucka, *Ubezpieczenie na wypadek braku pracy w Polsce w okresie międzywojennym (ze szczególnym uwzględnieniem aspektów organizacyjnych)*, „Studia i Materiały...” z. 10, Warszawa 1994, s. 81–84.

¹⁶ AAN, *Protokoły...*, t. 36, *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Prezydenta RP o ubezpieczeniu pracowników umysłowych*, k. 274–277; DzURP 1924, nr 6, poz. 46; 1927, nr 106, poz. 911; W. Muszalski, *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy państwowych w Polsce (1918–1954)*, „Studia i Materiały...” z. 6, Warszawa 1988, s. 20–29; *Ustawa emerytalna*, „Czasopismo Skarbowe” 1929, nr 7–8, s. 157–161.

do ubezpieczenia chorobowego. Ustawa przewidywała wprawdzie przygotowanie przez rząd odrębnej regulacji dla tej grupy zawodowej, jednak mimo że taki projekt powstał w 1934 r., nigdy nie stał się obowiązującym prawem. Powszechny charakter ustawy scaleniowej osłabiało również pozostawanie poza zasięgiem jej oddziaływania pracowników umysłowych (z wyjątkiem ubezpieczenia chorobowego), urzędników państwowych oraz innych grup odrębnie ubezpieczonych¹⁷.

Wraz z unifikacją zasad systemu ubezpieczeń pracowniczych nastąpiło ujednoczenie organizujących je instytucji. Dotychczasowe kasy chorych zostały zastąpione ubezpieczalniami społecznymi, które w nowych warunkach realizowały większość z bieżących związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń zadań. Od roku 1934 zarządzaniem poszczególnymi rodzajami ubezpieczeń miały się zajmować cztery ogólnokrajowe zakłady ubezpieczeń, których koordynowanie przejęła Izba Ubezpieczeń Społecznych. Kolejnym etapem zachodzących w tej materii przekształceń stało się powstanie w 1935 r. w miejsce kilku zakładów jednego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przejął on należące wcześniej do nich oraz do Izby Ubezpieczeń Społecznych obowiązki, zarządzał również funduszami poszczególnych ubezpieczeń¹⁸.

Proces unifikacji terytorialnej instytucji ubezpieczeniowych trwał niemal do wybuchu II wojny światowej, ze względu na odrębność ustrojową Górnego Śląska nie został jednak doprowadzony do końca. W połowie 1938 r. udało się połączyć w jedną Kasę Bratnią Górników kasy brackie dotychczas działające w Zagłębiu Krakowskim oraz w Zagłębiu Dąbrowskim, z początkiem 1939 r. ZUS przejął Ubezpieczalnię Krajową w Poznaniu, zaś w sierpniu 1939 r. zdecydowano o likwidacji (w styczniu 1940 r.) odrębnej Kasy Emerytalnej dla kolejarzy działającej w dawnym zaborze pruskim. Nadal jednak poza jednolitym wynikającym z ustawy scaleniowej systemem instytucji ubezpieczeniowych pozostawały górnicze spółki brackie (z największą Spółką Bracką w Tarnowskich Górach na czele), Zakład Ubezpieczeń na Wypadek Inwalidztwa w Chorzowie oraz istniejące na Górnym Śląsku terytorialne i przemysłowe kasy chorych¹⁹.

¹⁷ DzURP 1933, nr 51, poz. 396; Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1990, s. 36–39; W. Mamrotowa, *Rządowy projekt ustawy o ubezpieczeniu robotników rolnych na wypadek niezdolności do zarobkowania i na wypadek śmierci*, PUS 1934, z. 3, s. 148–150; szerzej problematykę robotniczych ubezpieczeń emerytalnych omawia w innym miejscu niniejszego opracowania Anna Jarosz-Nojszewska.

¹⁸ DzURP 1933, nr 51, poz. 396; nr 86, poz. 668; 1934, nr 95, poz. 855; K. Rożnowski, *Reforma ubezpieczeń społecznych*, PUS 1934, z. 2, s. 73–74; J. Wratny, *Organizacja ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 61–64.

¹⁹ DzURP 1938, nr 56, poz. 446; nr 69, poz. 505; W. Bruner, *Przejęcie Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, PUS 1939, z. 1, s. 1–5; W. Mamrotowa, *Najnowsze przepisy z zakresu ubezpieczenia emerytalnego robotników (likwidacja Ubezpie-*

Opieka społeczna i ochrona zdrowia

Jak już zaznaczono, pojęcie i praktyka polityki społecznej wyraźnie wykraczały poza zakres spraw i problemów robotniczych, obejmując również niezwykle obszerne zagadnienia opieki społecznej oraz publicznej służby zdrowia. Pozycję i specyfikę obu tych dziedzin w polskiej polityce społecznej charakteryzowało tak wiele podobieństw, że uprawnione wydaje się ich wspólne potraktowanie w niniejszym szkicu. Zarówno opieka społeczna, jak i publiczna służba zdrowia miały być oparte przede wszystkim na działaniach władz samorządowych przy skromnym z reguły jedynie współdziałaniu państwa, poza tym obie te płaszczyzny oddziaływania na stosunki społeczne objęto ramowymi i bardzo ogólnikowymi w swej istocie regulacjami prawnymi, które miały być dopiero wypełniane konkretnymi i uszczegółowiającymi je ustawami i rozporządzeniami²⁰.

Mającą z założenia uzupełniać system ubezpieczeń społecznych opieka społeczna takiej zasadniczej regulacji prawnej doczekała się dopiero w piątym roku niepodległości, gdy Sejm przyjął datowaną na 16 sierpnia 1923 r. ustawę. Określała ona zakres opieki społecznej, jej cele i zadania poszczególnych podmiotów władzy publicznej w tej dziedzinie. Tak ogólny charakter ustawy z góry determinował nie tylko konieczność stworzenia całego zestawu aktów prawnych uszczegółowiających ją, ale również poważne trudności z wprowadzeniem przepisów na całym terytorium państwa. Już bowiem w połowie roku 1924 zawieszono moc obowiązującą ustawy na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego (ustawa z 25 lipca 1924 r.), a decyzję tę uzasadniono istnieniem znacznie bardziej precyzyjnych i dostosowanych do potrzeb przepisów pruskich. Ostatecznie trzy pierwsze artykuły polskiej ustawy weszły w życie na tym obszarze dopiero w oparciu o rozporządzenie z 7 kwietnia 1931 r., jednak do końca okresu międzywojennego pełnej unifikacji zasad opieki społecznej nie udało się uzyskać (rozporządzeniem z 12 września 1938 r. na województwa poznańskie i pomorskie rozciągnięto kolejny, czwarty artykuł ustawy o opiece społecznej)²¹.

Nieco lepiej było pod tym względem z najważniejszymi aktami prawnymi organizującymi instytucje i funkcjonowanie systemu opieki społecznej, które miały

czalni Krajowej w Poznaniu i reforma ubezpieczenia brackiego), PiOS 1938, nr 4, s. 467–468; M. Wanatowicz, *Ubezpieczenie brackie na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, Warszawa–Kraków 1973, s. 17–39.

²⁰ Skromna objętość niniejszego tekstu nie pozwala na podjęcie problematyki raczkujących dopiero w Drugiej Rzeczypospolitej kwestii polityki mieszkaniowej czy też prób wyodrębniania polityki rodzinnej, które jednak z perspektywy działań unifikujących polską politykę społeczną nie miały większego znaczenia.

²¹ AAN, Protokoły..., t. 25, *Uzasadnienie projektu ustawy o odroczeniu wejścia w życie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej w województwach Poznańskim i Pomorskim*, k. 709; DzURP 1923, nr 92, poz. 726; 1924, nr 73, poz. 716; 1931, nr 42, poz. 382; 1938, nr 74, poz. 524.

obowiązywać na terytorium całego państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego. Abstrahując od tego, że części kwestii stanowiących przedmiot oddziaływania opieki społecznej nie udało się do końca lat trzydziestych uregulować, do najważniejszych z aktów prawnych w tej dziedzinie można zaliczyć rozporządzenie Prezydenta RP z 29 czerwca 1924 r. w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie nie mieli prawa do opieki trwałej, rozporządzenie z 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, pochodzące z 14 października tego samego roku rozporządzenie o walce z żebractwem i włóczęgostwem, fundamentalne z punktu widzenia praktycznej realizacji opiekuńczych zadań samorządów rozporządzenie z 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej oraz dekret z 6 marca 1928 r. o ograniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych²².

Ostatnie z wymienionych rozporządzeń nie obejmowało ze względu na swą wprost wynikającą z ustawy o opiece społecznej zawartość merytoryczną województw poznańskiego i pomorskiego, a interesującym i symptomatycznym przypadkiem wśród przyjmowanych regulacji stały się postanowienia rozporządzenia prezydenckiego o walce z żebractwem i włóczęgostwem. Miało ono wprawdzie obowiązywać na całym terytorium Rzeczypospolitej (z wyjątkiem województwa śląskiego), jednak zasadnicze z punktu widzenia prowadzonych działań postanowienia dotyczące przymusowego umieszczania osób bezdomnych i żebrzących w przytułkach i domach pracy przymusowej miały wejść w życie w poszczególnych województwach dopiero w oparciu o rozporządzenia wydawane przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Wskutek braku odpowiedniej, obejmującej domy pracy, infrastruktury przepisy rozporządzenia wprowadzono w życie jedynie w województwach pomorskim i poznańskim, od października 1933 zaczęły być wykonywane w województwie warszawskim, zaś od czerwca 1938 r. w Łodzi (całe województwo miały objąć dopiero w 1940 r.)²³.

Zarysowująca organizację systemu ochrony zdrowia zasadnicza ustawa sanitarna (poprzedzona dekretem z 8 lutego) przyjęta została przez Sejm 19 lipca 1919 r. Była to jednak ustawa typowo kompetencyjna i we wszystkich ważniejszych kwestiach odsyłała do rozwiązań szczegółowych, co podobnie jak w przypadku ustawy o opiece społecznej z góry przesądziło nie tylko o jej ramowym charakterze, ale również niepełnym obowiązywaniu na obszarze całego państwa.

²² DzURP 1924, nr 56, poz. 576; 1927, nr 40, poz. 354; nr 92, poz. 823; 1928, nr 26, poz. 232; nr 29, poz. 267; *10 lat Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej na PWK w Poznaniu*, Warszawa 1929, s. 68–72; *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 296–301.

²³ AAN, MOS, sygn. 55, *Zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa w Polsce. Informacja [b. d.]*, k. 4–5; DzURP 1927, nr 92, poz. 823; 1928, nr 26, poz. 232; 1933, nr 73, poz. 540; 1938, nr 38, poz. 321; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej w 1937/38 r.*, PiOS 1938, nr 4, s. 522.

Także bowiem i w tym wypadku nie obejmowała ona ziem byłego zaboru pruskiego. Miała to zmienić dopiero przygotowywana u schyłku lat trzydziestych i przyjęta 15 czerwca 1939 r. ustawa o publicznej służbie zdrowia, która z dniem 1 lipca tego roku zastąpiła zarówno zasadniczą ustawę sanitarną, jak i większość z dotychczas obowiązujących przepisów zaborczych w tej materii²⁴.

Drugim ważnym wyłomem w postulowanym dziele unifikacji obowiązujących w kraju zasad opieki zdrowotnej była niewątpliwie konstrukcja jednego z podstawowych w tej dziedzinie aktów prawnych, czyli rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, które regulując ten niezwykle ważny segment systemu ochrony zdrowia, czasowo pozostawiało poza zasięgiem jego oddziaływania obszar dawnego zaboru austriackiego. Pełna unifikacja miała nastąpić w oparciu o odrębne rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych, jednak zapisany w dekreście i wymagający poważnych nieraz nakładów finansowych obowiązek przejęcia przez powiatowe związki samorządowe i miasta kiedyś przez nie fundowanych szpitali publicznych skutkowało konsekwentnym odwlekaniami w czasie jej wprowadzenia w życie (zapis opóźniający wprowadzenie w dawnej Galicji polskich przepisów o zakładach leczniczych znalazł się również w ustawie o publicznej służbie zdrowia z 15 czerwca 1939 r.)²⁵.

Znacznie łatwiej było o unifikację przepisów regulujących zarówno funkcjonowanie poszczególnych zawodów medycznych, jak i ważną w kontekście zdrowia publicznego walkę z chorobami zakaźnymi i społecznymi, chociaż w tym ostatnim przypadku problemem stało się wieloletnie przewlekane prowadzonych prac ustawodawczych. O ile pierwszym unormowaniem zasad walki z chorobami zakaźnymi stał się dekret z 7 lutego 1919 r., zastąpiony ustawą z 25 lipca tego roku, a w końcu ustawą z 21 lutego 1935 r., o tyle w przypadku tzw. chorób społecznych sytuacja była bardziej skomplikowana. Udało się wydać jedynie odpowiednie, obowiązujące na terytorium całego państwa, rozporządzenie Prezydenta RP dotyczące jaglicy (datowane na 22 marca 1928 r.). Blisko dwudziestoletnie prace nad analogicznymi aktami prawnymi dotyczącymi walki z gruźlicą czy przeciwdziałania chorobom wenerycznym nie zakończyły się natomiast przed wybuchem wojny powodzeniem, trudno było zatem mówić w tym wypadku o jakiegokolwiek unifikacji²⁶.

²⁴ Dekret w przedmiocie państwowej zasadniczej ustawy sanitarnej, „Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego” (cyt. „Biul. MZP”) 1919, nr 6, s. 19–21; Druki Sejmowe, Okres IV, druk 664, s. 3; Dz. Praw 1919, nr 15, poz. 207; nr 63, poz. 371; DzURP 1939, nr 54, poz. 342; S. Tubiasz, *Piętnastolecie ustawodawstwa sanitarnego w Polsce*, „Zdrowie” 1933, nr 21–22, s. 1281–1282.

²⁵ DzURP 1928, nr 38, poz. 382; W. Przywieczerski, F. Rakiewicz, R. Sikorski, *Stan obecny ustawodawstwa szpitalnego i najpilniejsze potrzeby szpitalnictwa w Polsce*, „Zdrowie” 1928, nr 7–8–9, s. 495–501.

²⁶ Dekret w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie, „Biul. MZP” 1919, nr 6, s. 11–19; Druki Sejmowe, Okres V, druk 23, 24; DzURP

Uwagi końcowe

Podsumowując proces unifikacji zasad polskiej polityki społecznej w okresie międzywojennym, warto zauważyć, iż był on nie tylko trudny i skomplikowany, ale również rozciągnięty w czasie. Do nielicznych wyjątków należy zaliczyć przypadki, w których szybko i stosunkowo sprawnie udało się uzyskać pełne ujednoczenie obowiązujących w całym kraju zasad oddziaływania państwa i władz lokalnych na kwestie społeczne. Znacznie częstsze były sytuacje, gdy na osiągnięcie tak postawionego celu trzeba było czekać kilka lub nawet kilkanaście lat, w niektórych zaś nie udało się zamierzenia tego zrealizować aż do wybuchu wojny.

Trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy, jednak bezsprzecznie za najważniejsze czynniki na to wpływające należy uznać zróżnicowanie pozostawionych przez zaborców rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, nieuchronne koszty finansowe, gospodarcze, polityczne i społeczne wprowadzanych (albo odkładanych w czasie) własnych regulacji oraz ewolucję koncepcji rozwiązywania problemów społecznych przez państwo, często skutkującą właśnie przewlekaniem prac nad poszczególnymi aktami prawnymi. Szczególnie groźne z punktu widzenia ujednoczenia zasad polityki społecznej były uwarunkowania finansowe (budżetu państwa oraz samorządów), które często bezpośrednio przekładały się na zaniechania bądź znaczące opóźnienia prac ustawodawczych i organizacyjnych.

Generalnie należy uznać, że procesy unifikacyjne w polskiej polityce społecznej we wszystkich podstawowych jej dziedzinach natrafiły na mniej lub bardziej znaczące trudności. W ustawodawstwie pracy szczególnie długo trwała budowa instytucji kontroli oraz instrumentów rozstrzygania sporów na linii pracodawca–pracownik, względnie sprawnie natomiast, choć nie we wszystkich przypadkach, udało się stworzyć prawne gwarancje ochrony pracy. Znacznie wolniej przebiegało ujednoczanie zasad w zakresie ubezpieczeń społecznych, gdzie symbolem opóźnienia procesów unifikacyjnych stały się piętnastoletnie bez mała prace nad ustawą scaleniową, a także szczególnie istotny z punktu widzenia zasięgu ochrony ubezpieczeniowej ograniczony jej zasięg podmiotowy. Również w ramach opieki społecznej i ochrony zdrowia widoczne były wyraźne odstępstwa od uznawanego za optymalny stanu pełnej unifikacji obowiązujących w kraju zasad oddziaływania na stosunki społeczne, a w obu tych dziedzinach szczególnie istotne było znaczenie czynników ekonomicznych.

Wydaje się, że w istniejących warunkach prawnych, gospodarczych, społecznych i politycznych stopień zaawansowania procesów unifikacyjnych można było

1919, nr 67, poz. 402; 1928, nr 36, poz. 333; 1935, nr 27, poz. 198; M. Skokowska-Rudolfowa, *Zasady projektu ustawy o zwalczaniu gruźlicy*, PiOS 1938, nr 1, s. 38–41; L. Wernic, *O zwalczaniu chorób wenerycznych w Państwie Polskiem*, „Biul. MZP” 1921, nr 1, s. 53–54.

uznać za zadowalający, choć z pewnością nieprzystający do potrzeb. Jedyne bowiem w pierwszych miesiącach niepodległości, w bardzo specyficznej sytuacji społeczno-politycznej, nowe rozwiązania w ramach polityki społecznej wprowadzano, przynajmniej w warstwie prawodawczej, szybko i sprawnie. Później, wraz ze stabilizacją państwa i stosunków gospodarczych, działania prowadzone na tym polu były już znacznie bardziej stonowane, ostrożne, a proces przygotowywania nowych, własnych rozwiązań rozciągnięty był na lata, co musiało się przekładać na dosyć wolne tempo ujednolicania zasad polskiej polityki społecznej. Ostatecznie nie udało się wprawdzie doprowadzić tego procesu do końca, jednak utrzymujące się u schyłku okresu międzywojennego dzielnicowe odrębności były już stosunkowo nieliczne i stanowiły margines systemu polskiej polityki społecznej, kolejne zaś przygotowywane projekty nowych regulacji prawnych miały jeszcze bardziej zawęzić obszar tego marginesu.

Anna Jarosz-Nojszewska

UBEZPIECZENIA ROBOTNICZE W POLSCE W LATACH 1918–1939

Wstęp

Jednym z najważniejszych problemów społecznych II Rzeczypospolitej była sprawa ubezpieczeń społecznych robotników przemysłowych i robotników rolnych. Wynikało to z jednej strony z ogromnego zapotrzebowania na różne formy świadczeń rzeczowych i pieniężnych spowodowanego ówczesną sytuacją gospodarczą państwa, a z drugiej – z bardzo dużego zróżnicowania systemów pozostałych po zaborcach. Do 1918 roku na ziemiach polskich obowiązywały systemy ubezpieczeń społecznych państw zaborczych. Ubezpieczenia najlepiej były zorganizowane na terenach byłego zaboru pruskiego oraz Galicji, a najslabiej w zaborze rosyjskim¹.

Zróżnicowanie dzielnicowe ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich było jednym z największych problemów suwerennego państwa polskiego. Ze względu na ograniczenia finansowe niemożliwe było rozciągnięcie niemieckiego systemu ubezpieczeń na pozostałe obszary kraju. Nie było też możliwe obniżenie standardów ubezpieczeń na ziemiach byłego zaboru pruskiego, ponieważ takie posunięcie mogłoby spowodować protesty. Polska była zobowiązana do niepogarszania zastanych standardów ubezpieczeń². Przed twórcami nowego systemu ubezpieczeń społecznych stanęła zatem przede wszystkim taka konieczność rozszerzenia świadczeń, aby nie wywołać niepokoju społecznych³.

¹ D. Jakubiec, *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju*, Warszawa 2007, s. 8; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 229–230; szerzej problematykę różnic dzielnicowych w obowiązujących u progu niepodległości na ziemiach polskich systemach ubezpieczeń społecznych omawia w innym miejscu niniejszego opracowania Paweł Grata.

² Dotyczy to w szczególności Górnego Śląska; szerzej patrz: Z. Wyżnikiewicz, *Ustawodawstwo śląskie o ubezpieczeniu społecznym*, Warszawa 1938, s. 18–20.

³ Na temat polskiej polityki społecznej w tym okresie szerzej patrz: P. Grata, *Założenia i priorytety polskiej polityki społecznej w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 32–39.

W II Rzeczypospolitej udało się ostatecznie wprowadzić przymusowe ubezpieczenia społeczne dla robotników obejmujące asekurację w razie choroby, od wypadków, ubezpieczenie emerytalne i na wypadek braku pracy. Oprócz powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych istniały jednak odrębne ubezpieczenia dzielnicowe oraz dodatkowe ubezpieczenia emerytalne górników.

Ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe

Pierwsze prace nad zreformowaniem ubezpieczeń społecznych i przystosowaniem do warunków polskich systemów odziedziczonych po zaborcach rozpoczęły się zaraz po odzyskaniu niepodległości. 11 stycznia 1919 r. został wydany przez Naczelnika Państwa dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby⁴, który zakładał stworzenie terytorialnych kas chorych oraz wprowadzał przymus ubezpieczenia wszystkich grup społecznych i zawodowych bez względu na wysokość dochodów. Umożliwił on udzielanie osobom pracującym świadczeń leczniczych i pieniężnych oraz objęcie specjalną opieką noworodków i ich matek. Rozpoczęto też organizację pierwszej kasy chorych, która rozpoczęła swoją działalność w sierpniu tego samego roku. Uchwałą Sejmu z dn. 19 maja 1920 r. dekret został zastąpiony ustawą o ubezpieczeniu na wypadek choroby⁵. Ustawa pozostawiła nienaruszone zasady dekretu z 1919 roku, umacniając powszechność i przymus ubezpieczenia. Rozszerzyła też zakres niektórych świadczeń.

Dzięki ustawie z maja 1920 r. robotnicy mieli zagwarantowaną bezpłatną pomoc lekarską od pierwszego dnia choroby. Pomoc ta obejmowała także bezpłatne dostarczenie lekarstw, środków opatrunkowych, okularów i innych środków leczniczych, które były potrzebne ubezpieczonemu do odzyskania zdolności do zarabkowania. Dodatkowo ustawa przewidywała zasiłek pieniężny w wysokości 60% płacy ustawowej za każdy dzień niezdolności do pracy, który mógł być wypłacany nawet przez okres 39 tygodni. Ochroną ustawy objęte były położnice, którym przysługiwała bezpłatna pomoc lekarska i położnicza przed porodem, w jego trakcie, a także po nim oraz zasiłek w wysokości 100% płacy ustawowej przez okres ośmiu tygodni, z których minimum sześć powinno przypadać po porodzie. Po tym okresie matki karmiące piersią mogły otrzymywać niewielki zasiłek przez kolejne 12 tygodni.

Następne akty ustawodawcze nie wprowadzały przez dłuższy czas zasadniczych zmian do systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Przedłużały jedynie terminy ostatecznego ukończenia organizacji tego ubezpieczenia lub rozciągały moc obo-

⁴ Dz. Praw PP 1919, nr 9, poz. 122.

⁵ DzURP 1920, nr 44, poz. 272.

wiązującej ustawy z dnia 19 maja 1920 r. stopniowo na wszystkie terytoria, które zostały przyłączone do państwa polskiego po jej ogłoszeniu (z wyjątkiem górnośląskiej części województwa śląskiego, gdzie nadal pozostawały w mocy przepisy niemieckiej ustawy ubezpieczeniowej)⁶.

Odszkodowania za wypadki przy pracy dla robotników wprowadzono jeszcze przed I wojną światową we wszystkich zaborach. Różny jednak był ich zakres⁷. Najslabiej wykształcony system obejmował tereny byłego zaboru rosyjskiego, gdzie nie istniało ubezpieczenie od wypadków przy pracy, a funkcjonował system odszkodowawczy typu cywilnoprawnego. Przewidywał on odpowiedzialność pracodawców za skutki wypadków. Z odszkodowań mogli korzystać robotnicy zatrudnieni w fabrykach oraz przedsiębiorstwach hutniczych i górniczych. Na terenach byłego zaboru pruskiego oraz austriackiego istniały ustawy o przymusowym ubezpieczeniu od wypadków przy pracy⁸.

W lipcu 1921 r. wprowadzono zmiany do austriackiej ustawy o ubezpieczeniu robotników od wypadków, rozpoczynając tym samym proces ujednoczenia ubezpieczeń wypadkowych na terenie całego kraju⁹. Rozszerzono wówczas zakres zakładów i osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia, dzięki czemu od wypadków przy pracy zostali ubezpieczeni wszyscy robotnicy, urzędnicy, uczniowie i praktykanci zatrudnieni we wszystkich zakładach pracy¹⁰. Następnie w 1924 r. system ubezpieczeń od wypadków obowiązujący w byłym zaborze austriackim rozciągnięto na ziemię byłego zaboru rosyjskiego, gdzie wcześniej nie było takiego ubezpieczenia¹¹. W ten sposób robotnicy z terenów byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego otrzymali takie samo ubezpieczenie wypadkowe. Przepisy nie objęły jednak robotników rolnych zatrudnionych w gospodarstwach rolnych poniżej 30 ha.

Zgodnie z ustawą z 1924 r. ubezpieczenie wypadkowe robotników było powiązane z ubezpieczeniem na wypadek choroby. Renty wypadkowe były wypłacane od pierwszego dnia piątego tygodnia po wypadku, który spowodował niezdolność do pracy. Do tego momentu, przez pierwsze cztery tygodnie, obowiązek wypłaty świadczeń chorobowych spoczywał na kasach chorych. W miejscowościach, w których nie było kas chorych, obowiązek leczenia ubezpieczonego przez okres 39 tygodni miał pracodawca, który także wypłacał zasiłek w wysokości 60% wynagrodzenia¹².

⁶ DzURP 1920, nr 51, poz. 316; nr 88, poz. 578; nr 113, poz. 750; 1922, nr 85, poz. 768; 1924, nr 66, poz. 648.

⁷ *10 lat polityki społecznej Państwa Polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 31–33.

⁸ J. Łoga, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce* pod red. C. Jackowiak, Wrocław 1991, s. 109–110.

⁹ DzURP 1921, nr 65, poz. 413.

¹⁰ *10 lat polityki społecznej...*, s. 31–33.

¹¹ DzURP 1924, nr 16, poz. 148.

¹² Tamże.

Ubezpieczenie od bezrobocia

W 1924 r. sfinalizowano prace nad ustawą wprowadzającą ubezpieczenie dla robotników w związku z utratą pracy. Do tego czasu pomoc dla bezrobotnych robotników miała jedynie charakter doraźnych akcji podejmowanych przez rząd. Należy bowiem pamiętać, że ubezpieczenie od bezrobocia nie było znane w ustawodawstwie państw zaborczych¹³. Nie istniały więc żadne uregulowania prawne, które rząd polski mógłby dostosować do nowej sytuacji społeczno-gospodarczej. Ubezpieczenie od bezrobocia wprowadziła ustawa z 18 lipca 1924 r.¹⁴ Była to pierwsza wydana w Polsce ustawa ubezpieczeniowa obowiązująca na terenie całego kraju.

Zgodnie z zapisami ustawy ubezpieczeniu od bezrobocia podlegali robotnicy w wieku powyżej 18 lat, zatrudnieni w przedsiębiorstwach przemysłowych, górnictwie, hutnictwie, handlu, firmach komunikacyjnych i przewozowych oraz w innych zakładach pracy, nawet tych nienastawionych na zysk, ale prowadzonych w „sposób przemysłowy”, o ile zatrudniały powyżej pięciu robotników. W efekcie poza ubezpieczeniem pozostali robotnicy rolni¹⁵, robotnicy zatrudnieni w rzemiośle, drobnym handlu i przemyśle, ponieważ w tych branżach liczba zatrudnionych pracowników rzadko przekraczała ustawową granicę pięciu osób. Z prawa do zasiłku nie mogli też korzystać ubezpieczeni niezdolni do wykonywania pracy oraz robotnicy sezonowi w okresach tzw. sezonów martwych, a więc wówczas, kiedy prace danego rodzaju nie były wykonywane. Minister Pracy i Opieki Społecznej miał jednak prawo uchylać działanie tego ograniczenia.

Ustawa przyznawała robotnikom prawo do zasiłku w okresach pozostawania bez pracy po utracie zatrudnienia, jeżeli nie można było znaleźć innego miejsca pracy z przyczyn uwarunkowanych sytuacją na rynku pracy, niezależnych od ubezpieczonego. Prawo do zasiłku przysługiwało wyłącznie w wypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z przyczyn niezawinionych przez ubezpieczonego. Nie można było uzyskać zasiłku za okres strajku¹⁶.

W celu otrzymania zasiłku ubezpieczony był zobowiązany zarejestrować się w państwowym urzędzie pośrednictwa pracy w ciągu 30 dni od rozwiązania stosunku pracy oraz przedstawić wymagane dokumenty. Zasiłek przyznawano wówczas, gdy nie było możliwości zaoferowania ubezpieczonemu innej pracy. Według twórców ustawy pod pojęciem „inna praca” rozumiano każdą pracę odpowiadającą możliwościom fizycznym, przygotowaniu zawodowemu i wykształceniu

¹³ J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Sopot b.r.w. [1998], s. 57.

¹⁴ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

¹⁵ Robotnicy rolni, tj. pracownicy zatrudnieni w gospodarstwach rolnych, leśnych, hodowlanych, rybnych, przy pracach melioracyjnych i komasacyjnych, a także w zakładach związanych z tymi gospodarstwami.

¹⁶ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

robotnika, o ile nie stwarzała zagrożenia dla jego zdrowia i nie uchybiała zasadom moralności; warunki jej wykonywania oraz wynagrodzenie za nią nie były gorsze od ogólnie przyjętych w danej miejscowości, a zakład pracy nie był objęty zatargiem zbiorowym (tj. strajkiem lub lokautem). Można było zaoferować zamiast zasiłku pracę w innej miejscowości, jeśli ubezpieczony miał tam zapewnione odpowiednie mieszkanie. Warto zaznaczyć, że jeśli ubezpieczony w trakcie pobierania zasiłku otrzymał propozycję pracy lub mógł ją uzyskać i odmówił jej podjęcia, to wypłata była wstrzymywana.

Z zasiłku mogli korzystać ubezpieczeni, którzy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie bezrobocia przepracowali minimum 20 tygodni. Zasiłek można było pobierać maksymalnie przez 13 tygodni w ciągu roku, licząc od dnia uzyskania pierwszego zasiłku tygodniowego. Jednak w okresach długotrwałego bezrobocia Minister Pracy i Opieki Społecznej miał prawo wydłużyć okres pobierania zasiłku do 17 tygodni.

Podstawę wymiaru zasiłku stanowił przeciętny dzienny zarobek ubezpieczonego z ostatnich 13 tygodni zatrudnienia, jednak nie więcej niż 5 zł za jeden dzień. Zasiłek wynosił od 30% do 50% dotychczasowego wynagrodzenia (wysokość zasiłku nie mogła więc przekroczyć 2,50 zł dziennie)¹⁷. Wysokość zasiłku była uzależniona od sytuacji rodzinnej osoby ubezpieczonej. Najniższa stawka zasiłku przysługiwała osobom samotnym, a rosła wraz z liczbą osób pozostających na utrzymaniu bezrobotnego. Zasiłek dla samotnego wynosił 30% wymiaru. Gdy ubezpieczony miał na utrzymaniu rodzinę, otrzymywał także dodatek rodzinny w wysokości 5% podstawy wymiaru, gdy liczba członków rodziny nie przekraczała dwóch osób, 10% gdy miał na utrzymaniu od trzech do pięciu osób i 20% gdy miał ich ponad pięć¹⁸.

Ustalając zasady ubezpieczenia od bezrobocia, przyjęto, że trzecia część jego kosztów będzie pokrywana ze środków budżetowych. Finansowanie świadczeń częściowo z budżetu państwa spowodowało, że system tych świadczeń nazwano w okresie międzywojennym „zabezpieczeniem”, a nie ubezpieczeniem na wypadek braku pracy¹⁹. Na podstawie ustawy stworzono Fundusz Bezrobocia, który działał pod kontrolą Ministra Pracy i Opieki Społecznej²⁰.

Ustawa od samego początku była krytykowana przez opozycję sejmową i organizacje związkowe. Najwięcej zarzutów dotyczyło bardzo niskiego poziomu świadczeń, które wystarczały zaledwie na pokrycie najbardziej elementarnych potrzeb bytowych. Negatywnie oceniano zbyt krótki okres zasiłkowy. Krytyko-

¹⁷ Tamże; Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 31; patrz też: J. Łazowski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej* pod red. S. L. Zaleskiego, t. II, Poznań 1929, s. 402.

¹⁸ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

¹⁹ J. Nowacki, *Ubezpieczenie na wypadek braku pracy* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 152.

²⁰ DzURP 1924, nr 76, poz. 650; J. Drecki, *Bezrobocie w Polsce niepodległej* [w:] *Bilans gospodarczy...*, s. 381.

wano także nieobjęcie nowym systemem ubezpieczeń od bezrobocia robotników rolnych, robotników zatrudnionych w rzemiośle, drobnym handlu i przemyśle. W efekcie nacisków opozycji i środowisk robotniczych przeprowadzono zmiany w ustawie.

W styczniu 1925 r. nowela do ustawy zezwoliła Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej na wniosek Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia i w porozumieniu z Ministrem Skarbu na przedłużenie okresu wypłacania ustawowych zasiłków do 26 tygodni, a w kolejnych latach do 17 tygodni²¹. Minister Pracy i Opieki Społecznej, korzystając z przyznanych mu uprawnień, uruchomił wypłacanie zasiłków pracownikom sezonowym²² oraz przyznał prawo do zasiłków robotnikom, którzy z powodu ograniczenia produkcji osiągnęli zarobek tygodniowy nieprzekraczający pełnego umówionego zarobku za trzy dni w tygodniu²³. Podwyższeniu uległa też wysokość liczonego zarobku, który w 1926 r. zwiększono z 5 do 6,6 zł²⁴, w 1928 do 7,5 zł²⁵, a w 1929 do 10 zł. W 1929 r. podniesiono też o 10% wysokość zasiłku przy równoczesnym obniżeniu o 10% wymiaru składki²⁶. Obniżono także wiek ubezpieczonych do 16 lat życia. Rząd zapowiedział również rozciągnięcie ubezpieczenia na robotników zatrudnionych w zakładach liczących mniej niż pięciu pracowników, jednak obietnicy tej nigdy nie spełnił²⁷. Przeprowadzaniu tych zmian sprzyjała dobra koniunktura lat 1925–1928, dzięki której Fundusz Bezrobocia odnotowywał stałe nadwyżki finansowe.

Sytuacja zmieniła się w okresie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego, kiedy uległa załamaniu działalność Funduszu Bezrobocia. Nagły wzrost liczby bezrobotnych spowodował, że ze względu na zwiększone wydatki Fundusz Bezrobocia musiał zaciągać poważne pożyczki od Skarbu Państwa. W efekcie w marcu 1932 r. ubezpieczenie na wypadek bezrobocia kolejny raz znowelizowano²⁸. Celem zmian było przywrócenie Funduszowi Bezrobocia równowagi finansowej i dlatego obostrzono warunki uzyskiwania świadczeń. Pomniejszono także okres i wysokość zasiłków. W efekcie liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłki spadła o ok. 50%²⁹.

²¹ DzURP 1925, nr 15, poz. 97.

²² DzURP 1927, nr 1, poz. 10; nr 116, poz. 991; 1928, nr 21, poz. 186; nr 103, poz. 926; 1929, nr 87, poz. 659.

²³ DzURP 1929, nr 89, poz. 673; 1930, nr 17, poz. 133; nr 18, poz. 138; nr 47, poz. 393.

²⁴ DzURP 1926, nr 124, poz. 717.

²⁵ DzU RP 1928, nr 57, poz. 541.

²⁶ DzURP 1929, nr 48, poz. 401.

²⁷ J. Nowacki, dz. cyt., s. 153.

²⁸ DzURP 1932, nr 39, poz. 399; za tym poszły dalsze zmiany – patrz: DzURP 1933, nr 9, poz. 57; nr 26, poz. 2151, nr 45, poz. 349.

²⁹ L. Mackiewicz-Golik, *System finansowy ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 74.

Ustawa scalenkowa

Pomimo wprowadzanych w pierwszej dekadzie niepodległości zmian prawnych polski system ubezpieczeń społecznych w latach dwudziestych nie rozwijał się harmonijnie. Ujednolicone i w miarę dobre było ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń na wypadek choroby oraz ubezpieczenie od bezrobocia, jednak robotnicy w dużej części państwa byli pozbawieni jakiegokolwiek zabezpieczenia na starość oraz w wypadku niezdolności do pracy, a ich rodziny nie miały zabezpieczenia na wypadek śmierci jedynego żywiciela³⁰. Mimo zmian, jakie zostały przeprowadzone w latach dwudziestych, nadal istniało kilka rodzajów ubezpieczeń, z których każdy posiadał swoją własną organizację i opierał się na osobnych przepisach prawnych. Robotnicy w zależności od miejsca zamieszkania i miejsca pracy posiadali różne prawa i obowiązki. Robotnik, który pochodził z byłej dzielnicy pruskiej, przenosząc się do pracy w innych częściach Polski, tracił uprawnienia nabyte w ciągu wcześniejszego okresu zatrudnienia, natomiast robotnik, który uległ wypadkowi na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego, otrzymywał wyższą rentę niż robotnik, który był zatrudniony na takim samym stanowisku, uległ wypadkowi w takich samych warunkach, ale na obszarze dawnego zaboru pruskiego.

W tej sytuacji w celu ujednolicenia systemu ubezpieczeń na terenie całego kraju 28 marca 1933 r. została uchwalona ustawa scalenkowa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1934 r.³¹ Objęła swoim zasięgiem cały obszar Rzeczypospolitej z wyjątkiem Górnego Śląska, gdzie obowiązywała tylko w zakresie ubezpieczenia od wypadków i organizacji ubezpieczeń pracowników umysłowych.

Na kształt ustawy scalenkowej duży wpływ miała ówczesna sytuacja gospodarcza. Ustawa została uchwalona i weszła w życie w szczytowym okresie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego, była też efektem prowadzonej przez rząd polityki ożywienia gospodarczego. Stanowiła ustępstwo na rzecz przemysłowców i właścicieli ziemskich. Nic więc dziwnego, że spowodowała protesty robotników i ożywione dyskusje na łamach prasy gospodarczej³². Okres załamania gospodarczego, w którym dokonywano zmian, spowodował, że cała reforma systemu

³⁰ K. Duch, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1934, s. 60–64.

³¹ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

³² Ustawa scalenkowa była bardzo krytykowana. Najczęstsze zarzuty to przerost ubezpieczeń społecznych i zbyt wysokie obciążenie opłatami na te ubezpieczenia, zob. m.in.: *Ciążary społeczne*, „Przegląd Gospodarczy” 1934, z. 7, s. 248–249 i polemika z tym artykułem – J. Zawadzki, *Odpowiedź krytykom ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” (cyt. PUS) 1934, s. 381–385; patrz też: L. Landau, *W sprawie reformy ubezpieczeń społecznych i nadmiernego obciążania składkami ubezpieczeniowymi*, PUS 1934, z. 10, s. 592–599, J. Łazowski, *Linie rozwojowe ubezpieczeń społecznych*, tamże 1933, z. 1, s. 5–10; A. Jarosz, *Dyskusja ubezpieczeniowa na łamach „Gospodarki Narodowej” w latach 1931–1939*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 11–12, s. 1–14.

ubezpieczeń przebiegała pod dyktando oszczędności. Wnosząc do Sejmu ustawę o ubezpieczeniach społecznych, rząd kierował się przede wszystkim chęcią obniżenia kosztów ubezpieczeń obciążających gospodarkę³³.

Ustawa została nazwana scaleniową, ponieważ jej celem było m.in. zintegrowanie funkcjonujących wówczas systemów ubezpieczeń społecznych pod względem prawnym, rzeczowym i organizacyjnym. Wprowadzała jednolite ubezpieczenie emerytalne dla robotników. Określono jedną składkę, jedno miejsce jej wpłacania i jedno miejsce zgłaszania do ubezpieczenia, co uprościło czynności administracyjne. Swoimi przepisami ustawa scaleniowa objęła: ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie od wypadków w pracy i chorób zawodowych, ubezpieczenie emerytalne robotników na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci oraz ubezpieczenie pracowników umysłowych. Obowiązkowi ubezpieczenia podlegały zgodnie z ustawą wszystkie osoby bez różnicy płci i wieku pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym oraz uczniowie, terminatorzy, wolontariusze i praktykanci zatrudnieni przez pracodawcę, jego krewni (z wyjątkiem małżonka), chałupnicy, a także więźniowie, jeśli pracowali, odbywając karę³⁴.

W odniesieniu do ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych ustawa scaleniowa uchyliła istniejące dotąd unormowania pozostałe po zaborcach, wprowadzając jednolite ubezpieczenie na obszarze całego kraju, nie wyłączając Górnego Śląska. Ubezpieczenie od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych objęło wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy bez względu na wiek i płeć. Ochroną byli objęci pracownicy także w drodze do pracy i z pracy do domu. Świadczenia przysługiwały ubezpieczonemu, który całkowicie lub częściowo utracił zdolność do zarobkowania albo zmarł wskutek wypadku lub choroby zawodowej. Ustawa przewidywała dwa rodzaje świadczeń – pieniężne i rzeczowe. Zasadnicze świadczenie stanowiła renta inwalidzka wypłacana w okresach comiesięcznych osobom, które utraciły co najmniej 10% zdolności do zarobkowania, a stan taki utrzymywał się ponad cztery miesiące. Podstawę wymiaru renty stanowiło przeciętne wynagrodzenie za pracę obliczone na podstawie zarobków tygodniowych uzyskanych przez okres 52 tygodni przed wypadkiem. W przypadku całkowitej niezdolności do zarobkowania ubezpieczony miał prawo do renty w wysokości $66\frac{2}{3}\%$ zarobków oraz dodatku w wysokości 10% na każde

³³ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 469–470.

³⁴ W efekcie tych zapisów ubezpieczenia społeczne nie zostały ujednoczone w stopniu, w jakim oczekiwało tego społeczeństwo. Ubezpieczeniem nie byli objęci pracownicy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, nauczyciele, wojskowi, pracownicy kolei i poczty. Mieli oni oddzielne systemy ubezpieczeń gwarantujące im emerytury i renty, osobne lecznictwo oraz wyższe świadczenia. Regulowała to ustawa z 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych [DzU 1923, nr 6, poz. 8]. Nadal poza systemem pozostawał też Górny Śląsk, ponieważ tamtejszy system ubezpieczeń był dla robotników korzystniejszy niż na pozostałym terytorium państwa.

dziecko. Renta wraz z dodatkami nie mogła jednak przekraczać wynagrodzenia, jakie przyjęto za podstawę obliczenia świadczenia. Świadczeniami rzeczowymi była opieka lekarska oraz środki medyczne przez okres tak długi, jak tylko było możliwe skuteczne leczenie. Robotnik mógł też liczyć na przyznanie i naprawę protez w ramach ubezpieczenia. W przypadku śmierci ubezpieczonego wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej osoby pozostałe po zmarłym miały prawo wyłącznie do renty. Pierwszeństwo do świadczeń mieli współmałżonek i dzieci, a w następnej kolejności rodzice, dziadkowie i rodzeństwo³⁵.

Renta wdowia wynosiła 30% przeciętnego wynagrodzenia zmarłego. Renta sieroca wynosiła 20% (w przypadku sierot zupełnych 25%) wynagrodzenia przyjętego za podstawę wymiaru renty zmarłego. Chłopcóm renta przysługiwała do 17. roku życia, a dziewczętom do 18. W przypadku nauki w szkole publicznej renta sieroca przysługiwała do czasu ukończenia nauki, jednak nie dłużej niż do 21. roku życia. Studia akademickie przedłużały możliwość korzystania z renty sieroczej do 24. roku życia. Ustawa scaleniowa przewidywała też prawo rodziny zmarłego do zapomogi pośmiertnej w wysokości jednego miesięcznego wynagrodzenia, które stanowiło podstawę ubezpieczenia zmarłego³⁶.

Najważniejszym osiągnięciem ustawy scaleniowej było wprowadzenie jednolitego w całym kraju, z wyjątkiem Górnego Śląska, ubezpieczenia emerytalnego robotników poprzez uchylenie obowiązujących do tego czasu w poszczególnych dzielnicach aktów prawnych państw zaborczych. Dużym mankamentem ustawy było nieobjęcie systemem ubezpieczeń emerytalnych robotników rolnych. W związku z tym robotnicy rolni z byłych terenów zaboru rosyjskiego i austriackiego nie mogli liczyć na żadne świadczenia emerytalne i rentowe, natomiast ci z województwa poznańskiego, pomorskiego oraz Górnego Śląska nadal pozostawali w ubezpieczeniu na podstawie niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej³⁷.

Ubezpieczenie emerytalne robotników miało objąć wszystkich pracowników fizycznych zatrudnionych na terenie państwa polskiego. Ustawa określiła jednak kategorie grup pracowników, które nie zostały objęte ubezpieczeniem emerytalnym. W efekcie więc ubezpieczenie emerytalne obejmowało węższy krąg osób niż ubezpieczenie od chorób zawodowych i od wypadków przy pracy³⁸. Ubezpieczeniu emerytalnemu podlegali wszyscy robotnicy z wyjątkiem robotników rolnych, którzy mieli zostać objęci specjalną ustawą. Z ubezpieczenia zostały wyłączone osoby, które w momencie podjęcia zatrudnienia miały przekroczone 60 lat życia, a przed osiągnięciem tego wieku nie przebyły w ubezpieczeniu 200 tygodni

³⁵ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże; M. Piątkowski, *Świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 1, Warszawa 1983, s. 128.

³⁸ Tamże, s. 34.

składkowych i nie zachowały ciągłości ubezpieczenia. Ograniczenie to nie miało zastosowania wobec osób, które w dniu 1 stycznia 1934 r. miały ukończone 60 lat i mieszkały na terenie byłego zaboru rosyjskiego lub austriackiego, a które miały zostać ubezpieczone na specjalnych warunkach. Ubezpieczenie nie objęło także krewnych pracodawcy, którzy byli zatrudnieni u niego na podstawie umowy o pracę, uczniów i terminatorów, którzy odbywali naukę na podstawie umów spisanych i zarejestrowanych zgodnie z prawem przemysłowym, osób, które utraciły ponad 2/3 zdolności do zarobkowania, oraz osób, które miały otrzymać renty inwalidzkie na podstawie ustawy scaleniowej³⁹. Z obowiązku ubezpieczenia byli zwolnieni robotnicy, którzy byli etatowymi funkcjonariuszami państwowymi, robotnicy zatrudnieni na kolejach państwowych, którzy byli objęci ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników PKP, oraz osoby pozostające w czynnej służbie wojskowej⁴⁰.

Ustawa scaleniowa przewidywała następujące świadczenia emerytalne: renta inwalidzka, renta wdowia, renta sieroca, dodatki do rent, zapomogi pośmiertne oraz świadczenia lecznicze⁴¹. Na podstawie nowych przepisów emerytalnych ubezpieczony miał prawo do renty inwalidzkiej wraz z dodatkami na dzieci oraz do dalszej pomocy lekarskiej. Członkowie rodziny ubezpieczonego mieli prawo do jednorazowej zapomogi po śmierci ubezpieczonego lub pobierającego rentę, do renty wdowiej (lub renty wdowca), do jednorazowej odprawy wdowiej z powodu ponownego zamążpójścia oraz do renty sieroczej.

Wszystkie świadczenia emerytalne dla ubezpieczonych oraz pozostałych po nich rodzin, z wyjątkiem jednorazowej odprawy pośmiertnej, uzależnione zostały od przebycia przez robotnika pewnego okresu czasu w ubezpieczeniu, który został nazwany „okresem wyczekiwania”. Okres ten był mierzony tygodniami składkowymi, za które ustawa uważała te tygodnie, za które zostały opłacone lub wymierzone przez ubezpieczalnię składki. Okres wyczekiwania wynosił 200 tygodni składkowych, które powinny przypaść na ostatnich 10 lat, z czego 50 tygodni powinno przypaść na ostatnie 3 lata. Do okresów 10 i 3 lat nie wliczano okresów bezrobocia, czasu pobierania zasiłków z Ubezpieczalni, okresów pobierania renty wypadkowej nie mniejszej niż 40% pełnej renty oraz czasu obowiązkowej służby wojskowej. Warunek, aby tygodnie składkowe przypadały na ostatnie 10 i 3 lata, nie był wymagany od osób, które przebyły w ubezpieczeniu 20 lat lub miały taką liczbę tygodni składkowych, ponad 200, która stanowiła 3/4 tygodni kalendarzowych pomiędzy początkiem ubezpieczenia a dniem powstania inwalidztwa lub śmierci⁴².

Okres 200 tygodni składkowych oznaczał, że w praktyce pierwsze renty dla pracowników zatrudnionych na terenach byłych zaborów rosyjskiego i austriac-

³⁹ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

kiego, którzy wcześniej nie byli objęci ubezpieczeniem emerytalnym, mogły być przyznane najwcześniej po czterech latach, tj. w 1938 r. Wcześniej mogły dostać renty tylko osoby zatrudnione na obszarze byłego zaboru pruskiego, które przed wejściem w życie ustawy scaleniowej objęte były ubezpieczeniem emerytalnym na podstawie niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej⁴³.

Prawo do renty inwalidzkiej przysługiwało osobom, które wykazały okres wyczekiwania i zostały uznane za inwalidów. Za inwalidów ustawa uważała osoby, które ukończyły 65. rok życia oraz osoby, które utraciły 2/3 zdolności do zarabkowania. Przy ocenie zdolności do zarabkowania należało uwzględnić uzdolnienie i wykształcenie oraz miejscowe stawki za pracę⁴⁴.

Renta inwalidzka składała się z kwoty zasadniczej i kwoty indywidualnej. Wysokość kwoty zasadniczej miała być ustalana corocznie przez Radę Ministrów w granicach 10–16% przeciętnego zarobku miesięcznego wszystkich ubezpieczonych, którym w roku wcześniejszym przyznano świadczenia emerytalne. Jej wysokość była ogłaszana w „Monitorze Polskim”. Kwotę indywidualną wymierzało się na podstawie przeciętnego zarobku ubezpieczonego z całego okresu jego ubezpieczenia. Kwota indywidualna wynosiła maksymalnie 40% przeciętnego zarobku ubezpieczonego. Renta inwalidzka nie mogła przekraczać 80% zarobku ubezpieczonego. Otrzymującemu rentę inwalidzką przysługiwał też dodatek na każde dziecko, które miałyby prawo do otrzymania po nim renty sieroczej. Dodatek ten wynosił 10% renty początkowej.

Renta wdowia wynosiła połowę renty inwalidzkiej, jaką pobierał lub do jakiej miałby prawo zmarły małżonek. Chłopcom renta sieroca przysługiwała do ukończenia 17. roku życia a dziewczętom do ukończenia 18. roku życia. Renta sieroca wynosiła 1/5 renty, którą pobierał lub do której miał prawo zmarły. Suma renty wdowiej i rent sierocych nie mogła jednak przewyższać kwoty, którą otrzymywał lub do której miał prawo zmarły⁴⁵.

Rodzinnie pozostałej po zmarłym ubezpieczonym lub renciście przysługiwała też jednorazowa zapomoga pośmiertna w wysokości jednej miesięcznej pensji, na podstawie której zmarły był ostatnio ubezpieczony. Do otrzymania zapomogi pośmiertnej nie był potrzebny okres wyczekiwania. Zapomoga pośmiertna przysługiwała, jeżeli zmarły przebył w ubezpieczeniu choć jeden dzień składkowy.

Osoby ubezpieczone na podstawie wcześniejszych ustaw dzielnicowych m.in. w Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu i bractwach górniczych w Małopolsce miały zostać ubezpieczone w Zakładzie Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników na ogólnych warunkach. Tygodni przebytych w dawnych ubezpieczeniach nie zliczało się im na podstawie nowej ustawy. Do czasu nabycia „okresu wyczekiwania” w nowym ubezpieczeniu osoby ubezpieczone przed 1 stycznia 1934 r.

⁴³ M. Piątkowski, dz. cyt., s. 129.

⁴⁴ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

⁴⁵ Tamże.

zachowywały prawo do świadczeń według dawnych przepisów. Po nabyciu „okresu wyczekiwania” według nowej ustawy, jeśli miały przebyty „okres wyczekiwania” według starych przepisów, zachowywały również prawo do tych świadczeń z dawnych ustaw, których nowa ustawa nie przewidywała albo przewidywała dla ich uzyskania ostrzejsze warunki. Jeśli ubezpieczonemu przyznawano rentę według nowej ustawy, a był ubezpieczony przed 1 stycznia 1934 r., to należało sprawdzić, czy gdyby był ubezpieczony według starych zasad, nie otrzymałby wyższych świadczeń. Gdyby się okazało, że renta według nowej ustawy byłaby niższa od renty, jaką należało wypłacić według starej ustawy, to świadczenie rentowe należało podnieść do tej wysokości.

Osoby, którym zostały przyznane lub wypłacone na zasadzie dotychczasowych ustaw świadczenia emerytalne przez Ubezpieczalnię Krajową w Poznaniu lub bractwa górnicze, miały nadal pobierać te świadczenia w dotychczasowych wymiarach z Zakładu Emerytalnego Robotników. Renty pobierane z Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu niższe niż 20 zł miesięcznie mogły zostać podwyższone w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Opieki Społecznej⁴⁶.

Ustawa scalenkowa przewidywała inne zasady uznawania inwalidztwa dla osób zatrudnionych w górnictwie i hutnictwie. Praca w górnictwie i hutnictwie jest cięższa i bardziej niebezpieczna niż w innych gałęziach przemysłu. Z tego względu hutnicy i górnicy mieli korzystać ze specjalnych uprawnień, jednak za opłatą wyższej składki. Uprawnienia specjalne dotyczyły wcześniejszego otrzymania emerytury, już po ukończeniu 60. roku życia, jednak pod warunkiem przepracowania w górnictwie lub hutnictwie nie mniej niż 15 lat. Dotyczyły też oceny niezdolności do zarobkowania, a mianowicie górnik i hutnik byli uznani za inwalidów, jeśli utracili ponad 50% zdolności do zarobkowania, jednak tylko pod warunkiem, że przepracowali w górnictwie lub hutnictwie minimum 12 lat, z czego minimum rok w ciągu ostatnich 3 lat przed utratą zdolności do zarobkowania. Wdowa po górniku lub hutniku zdolna do zarobkowania otrzymywała rentę wdowią po ukończeniu 50 lat życia, jeżeli zmarły mąż przepracował w górnictwie lub hutnictwie 12 lat⁴⁷.

Duże zmiany zaszły w finansowaniu ubezpieczeń. Za opłatę wszystkich składek odpowiedzialny był również pracodawca. Potraçał on część składki przypadającej na pracownika z jego wynagrodzenia. Ubezpieczenie chorobowe miało być pokrywane w całości ze składek, które ustalano na poziomie 5% od zarobków ubezpieczonych, przy czym pracownicy i pracodawcy płacili po połowie tej składki. Ubezpieczenie emerytalne robotników zatrudnionych w górnictwie i hutnictwie określono na poziomie 5,8% zarobku (3,6% płacił pracownik, a 2,2% pracodawca), zaś za pozostałych robotników – na poziomie 5,2% zarobku (3,3% płacił pracownik, a 1,9% pracodawca). Pracodawcy płacili w całości składkę na

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

ubezpieczenie chorobowe i emerytalne za pracowników, którzy nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia bądź pracowali tylko w zamian za utrzymanie, oraz za pracowników, których zarobek dzienny nie przekraczał 2 zł, a na obszarze województwa wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego i lwowskiego – z wyjątkiem miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców – 1,50 zł dziennie. Wysokość składki za ubezpieczenie od wypadków miała być ustalana co trzy lata⁴⁸. Składkę za ubezpieczenie od wypadków płacił w całości pracodawca.

Zmiany wprowadzone w systemie finansowania ubezpieczeń były niekorzystne dla ubezpieczonych robotników. Obniżono składki płacone na ubezpieczenia społeczne przez pracodawców, a powiększono opłaty ubezpieczonym. Odbiło się to na wysokości i zakresie świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego. Zmniejszono zasiłki chorobowe i świadczenia dla kobiet, które urodziły dziecko.

Okres wypłacania zasiłków chorobowych skrócono z 39 do 26 tygodni. Ich wysokość obniżono z 60% do maksymalnie 50% zarobków. Świadczenia pieniężne dla kobiet, które urodziły dziecko, zmniejszono o połowę. Dla karmiących matek był przewidziany zasiłek w naturze w ilości jednego litra mleka dziennie albo ekwiwalent pieniężny. Przysługiwał przez okres maksymalnie 12 tygodni, począwszy od dnia ukończenia pobierania zasiłku połogowego. Wprowadzono mniej korzystne zasady obliczania świadczeń (np. nie płacono za cztery pierwsze dni choroby) i aż czterotygodniowy okres oczekiwania na uzyskanie wypłaty świadczenia. Zmniejszono zakres świadczeń leczniczych i wprowadzono dopłaty ubezpieczonych za porady lekarskie i otrzymywane lekarstwa⁴⁹. W ubezpieczenie wypadkowe włączono ryzyko chorób zawodowych, a wysokość renty wypadkowej uzależniono od procentu utraty zdrowia⁵⁰.

Jak wynika z badań Marii Ciechocińskiej, przeciętne rozmiary świadczeń pieniężnych z tytułu zasiłków nie zapewniały ubezpieczonemu robotnikowi minimalnego poziomu egzystencji. Zasiłki były niewystarczające nawet dla samotnego ubezpieczonego i pozostawały w rażącej dysproporcji do środków niezbędnych do utrzymania całej rodziny. Środki otrzymywane z tytułu rent nie zawsze pokrywały koszty utrzymania na krawędzi głodu, a ograniczony okres udzielania świadczeń uniemożliwiał korzystanie z nich w momentach, gdy były najbardziej po-

⁴⁸ Odpowiednie tabele obliczania wysokości tej części składki od wypadków regulowało rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dn. 30 grudnia 1933 r. (DzURP 1934, nr 1, poz. 2).

⁴⁹ Ubezpieczeni dopłacali: po 20 gr do porady lekarskiej, po 10 gr do zabiegów leczniczych, po 10 gr do każdego lekarstwa i do środków leczniczych (DzURP 1933, nr 103, poz. 815). Wcześniej usługi medyczne i lekarstwa były bezpłatne.

⁵⁰ Do chorób zawodowych zaliczono jedynie zatrucie łożem, zatrucie rtęcią oraz zakażenie wąglikiem w przypadku kontaktu z zakażonymi zwierzętami.

trzebne. Mimo to świadczenia z tytułu ubezpieczeń miały poważne znaczenie dla rodzin robotniczych jako pewny i stały dochód w określonych okresach⁵¹.

Po zakończeniu Wielkiego Kryzysu Gospodarczego pomimo dobrej koniunktury gospodarczej nie nastąpiły żadne większe zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych robotników. Reformy wprowadzane przez rząd w latach 1936–1939 były niewielkie. W tym okresie rozszerzono listę chorób zawodowych⁵², podwyższono zasiłki chorobowe o 20% i zasiłki dla kobiet, które urodziły dziecko o 50%, nie został jednak przywrócony przedkryzysowy poziom świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego⁵³. Pod naciskiem przedsiębiorców rząd kilkakrotnie obniżał też składki z tytułu ubezpieczeń społecznych zarówno pracodawcom, jak i pracownikom⁵⁴. W 1937 r. podniesiono z 15 do 20 zł wysokość zasadniczej kwoty renty emerytalnej na lata 1937–1938⁵⁵. W 1938 r. zreformowano ubezpieczenia robotników zatrudnionych w salinach oraz górników z Zagłębia Krakowskiego, co umożliwiło im otrzymywanie wyższych emerytur. Nadal jednak wypłacane świadczenia były zbyt niskie w stosunku do minimalnych potrzeb ubezpieczonych.

Uwagi końcowe

Reasumując, należy stwierdzić, że polski system ubezpieczeń społecznych robotników w latach dwudziestych rozwijał się w sposób ewolucyjny poprzez dostosowywanie systemów państw zaborczych do nowych warunków i poprzez nowe ustawodawstwo polskie. Często kolejne ustawy i rozporządzenia były efektem nacisku różnych grup społecznych i politycznych, a także wynikiem reakcji władz na zmieniającą się sytuację gospodarczą. W tym okresie robotnicy uzyskali zarówno ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, jak i ubezpieczenie chorobowe. Dopiero na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych zaczęto bardziej konsekwentnie ujednocilać przepisy ubezpieczeniowe. W warunkach kryzysu państwowa polityka społeczna uległa jednak zmianie. Reforma polskiego systemu ubezpieczeń społecznych podjęta na początku lat trzydziestych była przede wszystkim efektem zmiany polityki państwa zmierzającej do obniżenia kosztów ubezpieczeń. W efekcie próba ujednoclenia systemu ubezpieczeń na terenie całego państwa i wobec wszystkich grup zatrudnionych zakończyła się połowicznym sukcesem. Należy jednak podkreślić, że niezwykle ważnym krokiem w dalszym

⁵¹ M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965, s. 77–83.

⁵² DzURP 1937, nr 72, poz. 528.

⁵³ Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych...*, s. 47.

⁵⁴ DzURP 1936, nr 3, poz. 24; nr 15, poz. 142; 1938, nr 21, poz. 171.

⁵⁵ MP 1938, nr 2, poz. 2.

rozwoju ubezpieczeń była ustawa scaliowa, która do trzech rodzajów ubezpieczeń obowiązujących wcześniej, tj. chorobowego, wypadkowego i od bezrobocia, dodała ubezpieczenie emerytalne robotników jako obowiązujące na terenie całego państwa. Ujednoliciła też ubezpieczenie wypadkowe na terenie kraju. Mimo że poziom świadczeń nie był zbyt wysoki, robotnicy mieli zagwarantowaną pomoc, z jakiej w znacznej części nie mogli korzystać w okresach wcześniejszych.

Mateusz Rodak

ZJAWISKO BEZDOMNOŚCI W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM WARSZAWY)

Uwagi wstępne

O bezdomnych w Drugiej Rzeczypospolitej wspomina się z reguły, omawiając ówczesną politykę mieszkaniową. Zazwyczaj jednym zdaniem podsumowuje się ten problem również w większości monografii poszczególnych miast. W tej sytuacji wydaje się, że warto zająć się ówczesną bezdomnością jako przedmiotem działań międzywojennej polityki społecznej.

Przed 1939 r. nie stworzono definicji bezdomności. Również współcześnie ujednoczenie tego pojęcia nastrecza wielu trudności¹. W Drugiej Rzeczypospolitej za bezdomnego *a priori* uważano każdego, kto nie posiadał miejsca do zamieszkania (własnego/wynajętego) i zmuszony był korzystać z pomocy opieki społecznej, by uzyskać lokal zastępczy, bądź decydował się/był zmuszony mieszkać na ulicy. Bezdomnymi byli również ci, którzy etap dosłownej bezdomności mieli już za sobą. Jan Strzelecki pisał: *zjawisko bezdomności, a co zatem idzie, mieszkania w różnych barakach, lepiankach, starych wagonach, prowizorycznych pomysłowych szalaszach lub wreszcie pod gołym niebem jest jętrzącą dolegliwością społeczną, wrzodem wymagającym natychmiastowego usunięcia*². Mamy więc do czynienia ze swoistym paradoksem. Czy można określić osobę jako bezdomną, jeśli korzysta z pomocy gminy i mieszka w prowizorycznym baraku, wraz z innymi bezdomnymi rodzinami?

¹ Patrz m.in.: M. Abucewicz-Szcześniak, *Bezdomność we współczesnej literaturze przedmiotu* [w:] „*Polityka Społeczna*”. *Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa, 2005; *W kręgu problematyki bezdomności polskiej* pod red. A. Duracz-Walczak, Gdańsk 2001/2002; I. Cieślińska, *Bezdomność w Warszawie* [w:] *Badania problemów społecznych* pod red. J. Kwaśniewskiego, Warszawa 2003.

² J. Strzelecki, *Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce (materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego)*, Warszawa 1937, s. 19.

Współcześnie wyróżnia się bezdomność utajoną (społeczną) oraz jawną (rzeczywistą)³. Pierwsza z nich *opiera się na ocenie posiadanego lokum jako niespełniającego kryteriów mieszkania ze względu na jaskrawe odstępstwo od minimalnych standardów mieszkaniowych*⁴. Bezdomność jawna ma miejsce wówczas, kiedy nie dysponuje się mieszkaniem lub jakimkolwiek zastępczym schronieniem, w którym można zamieszkać⁵, innymi słowy, żyje się na ulicy, jest się bezdomnym w dosłownym tego słowa znaczeniu.

Podjmując próbę opisanie zjawiska bezdomności w Drugiej Rzeczypospolitej, wypada, uwzględniając zamarkowane wątpliwości, ujednoczyć definicję. W pierwszej kolejności wprowadzone zostaje rozróżnienie na osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością. Podział ten wynika między innymi z praktykowanych w okresie międzywojennym różnych form pomocy dla członków obydwu grup i – co naturalne – ich rzeczywistej sytuacji. Przedmiotem naszych rozważań staną się bezdomni, których na potrzeby tego artykułu definiować będziemy jako *grupę, której członkowie byli bezdomnymi w dosłownym tego słowa znaczeniu i bądź to samorzutnie organizowali sobie prowizoryczne schronienie, bądź korzystali z doraźnej lub stałej pomocy opieki społecznej*. Za jej wygaśnięcie będziemy uznawać moment, w którym osoba/rodzina bezdomna nabywała zdolność (ekonomiczną, socjalną, psychologiczną) do samodzielnego utrzymania własnego lub wynajętego pomieszczenia. Uwzględnienie w ramach pojęcia bezdomności również zagrożonych bezdomnością rozszerzyłoby krąg naszych zainteresowań o niepoliczalną i trudno definiowalną grupę ludzi. Trudno jednoznacznie określić, co należałoby rozumieć pod pojęciem „zagrożenia bezdomnością”, z drugiej strony jakkolwiek definiowane „zagrożenie” nie musi jednoznacznie oznaczać, że do bezdomności rozumianej dosłownie dochodziło.

Interesują nas przede wszystkim formy, jakość i zakres opieki społecznej nad bezdomnymi w Drugiej Rzeczypospolitej. Właściwym przedmiotem rozważań stanie się głównie działalność samorządów, gdyż to właśnie na nich spoczywał scedowany przez państwo obowiązek udzielania pomocy bezdomnym. Międzywojenną bezdomność będziemy analizować jako zjawisko z zakresu ówczesnej opieki społecznej.

W skrócie więc tylko należy przedstawić tzw. politykę mieszkaniową, a to z tego powodu, że opieka społeczna tylko w niewielkim stopniu dotyczyła kwestii związanych z kredytowaniem budownictwa mieszkaniowego, wysokością czynszów czy jakością nowo powstających budynków. Poza tym zarówno ogólnopol-

³ M. Abucewicz-Szcześniak, *Bezdomność we...*, s. 296. Podobny podział proponuje P. H. Rossi, który wyróżnia bezdomność inkluzyjną oraz ekskluzywną.

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

skie, jak i lokalne inwestycje budowlane obejmowały budownictwo mieszkań, na które w zdecydowanej większości bezdomnych osób nie było stać. Stąd więc o ile „klęska mieszkaniowa” – pojęcie stosowane w okresie międzywojennym do opisanie sytuacji trwałego niedoboru mieszkań – jako jedna z przyczyn bezdomności nie może pozostać bez stosownego komentarza, o tyle szczegółowe omawianie ówczesnej polityki mieszkaniowej uznajemy za wychodzące poza przyjęte w artykule ramy. Z drugiej strony jest to na tyle rozległy problem, że wymagałby oddzielnego omówienia, na które w niniejszym tekście nie ma miejsca. Monografie poświęcone historii miast prezentują zagadnienie w wyczerpujący sposób⁶.

W Drugiej Rzeczypospolitej bezdomni żyli w większości średnich i dużych miast. Z zasady im mniejsze miasto, tym relatywnie mniej było w nim osób bezdomnych. Również wieś, choć dotknięta znacznym przeludnieniem, notowała niewielki odsetek osób bezdomnych. Niezwykle wysokie z drugiej strony było na wsi zagęszczenie osób mieszkających w domach jedno- lub, rzadziej, dwuibzbowych⁷. Problem dosłownie rozumianej bezdomności dotyczył takich miast jak: Lwów, Kraków, Wilno, Poznań, Włocławek, Toruń, Katowice (Śląsk), Gdynia, Bydgoszcz czy wreszcie Warszawa. Zwraca uwagę brak na tej liście Łodzi. W tak dużym mieście, jak Łódź bez trudu można odnaleźć bezdomnych, niemniej znawcy historii miasta zwracają uwagę, że relatywnie, w stosunku do liczby mieszkańców, bezdomni stanowili niewielki odsetek. Wynikało to, jak pisze Ludwik Mroczka, z rozpowszechnienia tzw. kątownictwa (podnajmowania mieszkań)⁸. Oblicza się, że 1/4 łódzian miała dzielić własne mieszkanie z co najmniej jednym sublokatorem⁹. Miastem o względnie najwyższej liczbie osób bezdomnych była Warszawa. Wynikało to przede wszystkim z roli, jaką odgrywała w ówczesnej świadomości – postrzegana była jako miasto wielkich możliwości, do którego ściągali rzesze ludzi w nadziei na lepsze życie. Według obliczeń Jerzego Cegielskiego tylko w latach 1922–1923 udział procentowy przyrostu napływowego był mniejszy od naturalnego¹⁰. W pozostałym okresie, tj. w latach 1924–1938, średni roczny udział przyrostu napływowego wynosił 74%¹¹. To przedstawiciele tej grupy z reguły zasilali szeregi stołecznych bezdomnych. W tej sytuacji wydaje się, że uprawomocnione jest podjęcie analizy zjawiska bezdomności w międzywojennej Warszawie. Wpływ na to ma nie tylko skala problemu, ale również fakt, że działania samorządowców warszawskich pozostawały odzwierciedleniem tendencji ogólnopolskich.

⁶ J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe w Warszawie w latach 1864–1964*, Warszawa 1968.

⁷ J. Żarnowski, *Spoleczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973, s. 151 i nn.

⁸ L. Mroczka, *Warunki mieszkaniowe robotników łódzkich w latach 1918–1939*, „Rocznik Łódzki”, t. XXII (XVV), 1977, s. 170.

⁹ Tamże.

¹⁰ J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe...*, s. 222.

¹¹ Tamże.

Ustawodawstwo

W okresie międzywojennym nie powstał oddzielny dokument dotyczący wyłącznie bezdomności. Zgodnie z ustawą o opiece społecznej z 1923 r., a właściwie art. 2d, opieką objąć należało między innymi bezdomne ofiary wojny i szczególnie ciężko poszkodowanych¹². Artykuł 3b wśród środków zaspokajających niezbędne potrzeby wymieniał *odpowiednie pomieszczenie z opalem i światłem*¹³. Opieka nad bezdomnymi, a więc obowiązek zapewnienia pomieszczeń, znów zgodnie z zapisem ustawy, spoczywał na władzach samorządowych. Te zaś miały pomagać wszystkim mieszkańcom przebywającym na ich terenie, bez względu na przynależność terytorialną. Niemniej gmina, która pokrywała koszty opieki społecznej, miała prawo domagać się ich zwrotu od gminy, w której osoba była zameldowana¹⁴. Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. to jedyny dokument, który odnosił się w Drugiej Rzeczypospolitej bezpośrednio do bezdomnych. Jej przepisy, szczególnie w kontekście regulacji pomocy bezdomnym, obowiązywały do końca lat osiemdziesiątych XX w.¹⁵ Lakoniczne sformułowania pozwalały gminom na swobodę w wyborze właściwego sposobu na walkę z bezdomnością. Jak się okaże, zdecydowana większość związków komunalnych stosowała podobne metody.

Ustawa o opiece społecznej wielokrotnie, z różnych powodów, poddawana była krytyce, w tym także jej zapisy związane z zadaniami w odniesieniu do ludności bezdomnej. Samorządowcy obok problemów finansowych, które pojawiały się wraz ze wzrastającą liczbą bezdomnych, w głównej mierze zwracali uwagę na konieczność ograniczenia napływu potencjalnie bezdomnej ludności do miast¹⁶. W 1933 r. w czasie Pierwszego Zjazdu Przedstawicieli Opieki Społecznej Samorządu Terytorialnego zwrócono się do Ministerstwa Opieki Społecznej (MOS) z postulatami ograniczenia prawa do opieki społecznej dla ludności napływowej¹⁷. Proponowano rozważenie akcji ewakuacyjnej *tej kategorii osób do gmin przynależności oraz ustawowe przedłużenie okresu rocznego pobytu uprawniającego do świadczeń przynajmniej do lat 3, wolnych od świadczeń opieki społecznej*¹⁸. Realizacja tych postulatów miała przyczynić się do zmniejszenia liczby bezdomnych. Zwolennikami zmian pozostawały w głównej mierze samorządy dużych miast, które to przede wszystkim zmagaly się z narastającą

¹² Ustawa o opiece społecznej, DzU, nr 92, poz. 726, s. 1062.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże, s. 1063.

¹⁵ I. Cieślińska, *Bezdomność w...*, s. 101.

¹⁶ *Pierwszy ogólnopolski zjazd przedstawicieli opieki społecznej samorządu terytorialnego. Poznań 24–25 września 1933. Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwzembraczy, Poznań 24 do 26 II 1937. Materiały sprawozdawcze*, zebrał i opracował K. Motyliński, Poznań 1937, s. 13–14.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

bezdomnością. W organie prasowym stołecznych opiekunów społecznych możemy przeczytać między innymi wezwania do zajęcia się *świadomym regulowaniem emigracji do Warszawy w celu niedopuszczenia elementów małowartościowych do stolicy, które oddziaływały hamująco na rozwój stolicy i deprymującą na stan jej bezpieczeństwa*¹⁹.

Wyodrębnić należy jeszcze grupę aktów prawnych, które nie odnosząc się bezpośrednio do bezdomnych, a właściwie do kwestii związanych z opieką nad nimi, dotyczyły materii żywo z bezdomnością związanej. Mowa tu o zagadnieniu ochrony praw lokatorskich (ochrona przed bezdomnością) oraz szeroko rozumianej polityce mieszkaniowej (ograniczanie bezdomności).

Trudno w tym miejscu szczegółowo analizować obydwie problemy. Warto jednak krótko zreferować ogólne tendencje. U zarania Drugiej Rzeczypospolitej obliczano, że w wyniku działań wojennych z lat 1914–1918 oraz ze względu na fatalny stan i brak remontów zniszczeniu uległo prawie 27 tys. murowanych i 0,5 mln drewnianych budynków mieszkalnych²⁰. W 1927 r. Marcin Weinfeld twierdził, że należałoby wybudować w Polsce około miliona mieszkań²¹. W samej Warszawie miało być to *circa* 400 tys., w Łodzi zaś co najmniej 250 tys.²² Dziesięć lat później Polski Kongres Mieszkaniowy postulował wybudowanie do 1947 r. 2 mln izb mieszkalnych²³. Bez względu na to, na ile wyliczono realne zapotrzebowanie, mieszkań w Drugiej Rzeczypospolitej brakowało – i był to stan permanentny. Z drugiej jednak strony istniejące mieszkania były za małe i przepełnione, a powstające nowe – za duże i drogie. W Warszawie w 1921 r. na jedną izbę przypadło 2,5 lokatora. W mieszkaniach jednoizbowych, stanowiących 39% z ogólnej liczby istniejących wówczas mieszkań, zagęszczenie było jeszcze większe – 3,7 lokatora na jedną izbę²⁴. Przeciętnie w okresie międzywojennym na jedną izbę w Warszawie przypadało 2,1 lokatora²⁵. Wynik taki plasował Warszawę w połowie stawki. Więcej lokatorów mieszkało średnio w jednym lokalu w Sosnowcu, Lublinie, Częstochowie i Łodzi, mniej zaś – w Bydgoszczy, Poznaniu, Katowicach, Chorzowie, Krakowie i Lwowie²⁶. W 1939 r. w Warszawie 43% mieszkań posiadało tylko jedną izbę (w 1919 r. – 37,3%), 41% było dwu- i trzyizbowych, pozostałe 14% stanowiły mieszkania czteroizbowe i większe

¹⁹ S. Lemański, *Zagadnienie emigracji do stolicy a opieka społeczno-zdrowotna*, „Opiekun Społeczny” (cyt. OS) 1937, nr 10–11, s. 27.

²⁰ AAN, Ministerstwo Opieki Społecznej (cyt. MOS), *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce i akcja budowlana w 1932 r. Opracowania*, 1933, s. 9.

²¹ M. Weinfeld, *Kwestia mieszkaniowa w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” (cyt. PiOS) 1927, nr 3, s. 27.

²² AAN, MOS, *Budownictwo mieszkaniowe...*, s. 9.

²³ S. Tubiasz, *Sprawozdanie z Polskiego Kongresu Mieszkaniowego*, PiOS 1938, nr 1, s. 81.

²⁴ M. Weinfeld, *Budownictwo mieszkaniowe...*, s. 27.

²⁵ M. M. Drozdowski, *Warszawa w latach 1914–1939*, Warszawa 1990, s. 329.

²⁶ Tamże.

(1919 r. – 19%)²⁷. Ówczesną sytuację – a więc brak mieszkań, co w konsekwencji skutkowało niebывałym zagęszczeniem lub w skrajnych przypadkach bezdomnością, z drugiej zaś strony nadmiar mieszkań jednoizbowych, w których również z reguły mieszkali ponad dwie osoby – określano jako „klęskę mieszkaniową”. Do zaradzenia jej wzywano od pierwszych chwil Drugiej Rzeczypospolitej.

Podobnie jak w przypadku opieki społecznej, poważna część obowiązków związanych z szeroko rozumianą polityką mieszkaniową, w tym kwestie ochrony lokatorów, spadła na samorządy. Najważniejsze ustawy i rozporządzenia dotyczące polityki mieszkaniowej to: dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z 16 stycznia 1919 r., ustawa z 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń, ustawa z 26 września 1922 r. w przedmiocie rozbudowy miast, ustawa z 24 marca 1933 r. o ulgach dla nowo wznoszonych budowli. Wszystkie wprowadzane zmiany nie zmieniały charakteru preferowanego zarówno przez inwestorów państwowych, jak i w głównej mierze prywatnych typu budownictwa. Realizowano przede wszystkim te przedsięwzięcia, których budowa się opłacała (mieszkania większe niż dwuizbowe)²⁸. Spośród warszawskich inwestycji, które skierowane były na zaspokajanie potrzeb najbardziej potrzebujących warstw społecznych, w głównej mierze robotników, wspomnieć należy działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych (TOR) – organizacja ogólnopolska, Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (WSM) oraz samorządu²⁹. Dzieje TOR, jak i WSM zostały już opisane, stąd nie będziemy ich w tym miejscu omawiać³⁰. Należy tylko wspomnieć, że mieszkania TOR powstały na Kole (1937 r. – 19 bloków, 984 mieszkania) i Rakowcu (1937 r. – 5 bloków, 192 mieszkania)³¹. Prawo do nabycia mieszkania przysługiwało robotnikom zarabiającym poniżej 250 zł miesięcznie, którzy dostarczyli zaświadczenia od pracodawcy o stałej pracy, wysokości zarobków i kwalifikacjach moralnych³². Czynnosc wynosił od 18 do 26 zł, kaucja, którą należało wnieść – 200 zł³³. Znaczne zasługi w budownictwie tanich mieszkań położyła również Fundacja Tanich Mieszkań im. Małżonków Wawelber-

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże, s. 196.

²⁹ J. Strzelecki, *Organizacja i działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych*, „Dom Osiedle Mieszkanie” 1935, nr 2.

³⁰ E. Mazur, *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa 1921–1939. Materialne warunki bytu robotników i inteligencji*, Warszawa 1993; S. Żemis, *Warunki mieszkaniowe rodzin robotniczych zamieszkałych w osiedlu Towarzystwa Osiedli Robotniczych na Kole w Warszawie. Badanie ankietowe z 1936 roku*, Warszawa 1967, *Budownictwo mieszkaniowe Towarzystwa Osiedli Robotniczych*, Warszawa 1937, Z. Świtalski, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce międzywojennej 1918–1939*, Warszawa 1973.

³¹ *Pomoc społeczna na terenie m. st. Warszawy*, Warszawa 1937, s. 123.

³² Tamże.

³³ Tamże.

gów, z inicjatywy której powstały cztery domy³⁴. Osiedla WSM powstały na Żoliborzu i Rakowcu (24 budynki, 1676 mieszkań)³⁵. Działalność inwestycyjna miasta ograniczała się przede wszystkim do organizowania schronisk dla bezdomnych.

Rozwój ówczesnego budownictwa mieszkaniowego, szczególnie w Warszawie, był daleko niedostosowany do potrzeb. Większość zamieszkujących schroniska bezdomnych nie mogła sobie pozwolić na kupno mieszkania nawet na najbardziej preferencyjnych warunkach. E. Strzelecki, autor opracowania *Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy*, pisał: *reasumując uwagi dotyczące ruchu budowlanego, rzecz można, iż jego rola w poprawie warunków mieszkaniowych stolicy sprowadziła się do polepszenia sytuacji zamieszkania sfer zamożniejszych lub średnio zamożnych, nie dała natomiast nic dolnym warstwom ludności*³⁶.

Na podstawie zapisów dekretu o ochronie lokatorów z 16 stycznia 1919 r. nie można było wymawiać umowy najmu lokatorom zamieszkującym pomieszczenia wybudowane przed 1914 r., jeśli nie uchybiali ogólnym przepisom kodeksu cywilnego³⁷. Ustawa z czerwca 1919 r. ustalała wysokość komornego dla mieszkań 1- do 3-izbowych na poziomie z 1914 r., a podwyższała (o 10–25%) dla mieszkań 4-izbowych i większych³⁸. Ze względu na inflację w rzeczywistości komorne było niższe niż w 1914 r. (mieszkania 1- do 3-izbowe). Taka sytuacja odpowiadała lokatorom, zdecydowanie nie była zaś na rękę właścicielom mieszkań³⁹. Konsekwencją tych zapisów i ustawy z kwietnia 1924 r., która przewidywała między innymi *zakaz wypowiedzania bez ważnych przyczyn umów najmu lokatorom chronionych mieszkań i moratorium mieszkaniowe przewidujące możliwość wstrzymania na 6 miesięcy eksmisji lokatora nie płacącego czynszu, jeśli był nim bezrobotny zajmujący mieszkanie 1 – 2 izbowe*⁴⁰, był między innymi zastój budownictwa. Prywatny kapitał, na który liczono w walce z „klęską mieszkaniową”, ze względu na nieopłacalność budownictwa mieszkaniowego rezygnował z inwestycji w tej dziedzinie⁴¹. Największe szkody miała poczyna-

³⁴ Tamże, s. 120. S. B. Kulesza, *Fundacja tanich mieszkań imienia Hipolita i Ludwika małż. Wawelbergów w Warszawie*, Warszawa 1938.

³⁵ M. M. Drozdowski, *Warszawa w latach...*, s. 326.

³⁶ E. Strzelecki, *Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy* [w:] *Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy*, Warszawa 1935, s. 206.

³⁷ J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe...*, s. 181.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże, s. 182–183.

⁴⁰ Tamże, s. 187.

⁴¹ Tamże; S. Chudzyński, *Ustawa o ochronie lokatorów, jej tło, przyczyny i skutki* [w:] *Sprawa mieszkaniowa. Odczyt zbiorowy studentów Politechniki Warszawskiej, wygłoszony dn. 4 i 5 maja 1934* pod red. J. Michalskiego, Warszawa 1935, s. 56.

nić jednak ustawa z 1924 r. w świadomości społecznej części lokatorów, którzy jak twierdziła Helena Jawidzykówna, uznali, że *za mieszkanie w ogóle płacić nie trzeba*⁴². I to pomimo tego, że ustawa przewidywała stopniowy wzrost stawek komornego zakładający osiągnięcie w 1928 r. poziomu z 1914 r. (poziom około 60% udało się osiągnąć dopiero w 1930 r.)⁴³.

Niskie koszty utrzymania lokali oraz systematycznie powiększająca się liczba mieszkańców Warszawy prowadziły do wzrostu tzw. kątownictwa. J. Cegielski pisze: *spotęgowanie się zyskowego procederu podnajmu części mieszkań (zwłaszcza zaś kątów izb) sublokatorom przyczyniło się do wzrostu przeludnienia lokali małych i najmniejszych*⁴⁴.

Przełom lat dwudziestych i trzydziestych, przede wszystkim jednak czas kryzysu, przyniósł zmianę tendencji. Stale rosnące czynsze, przy jednoczesnym obniżaniu się poziomu dochodów i rosnącym bezrobociu, skutkowały wzrostem eksmisji. Skala eksmisji, szczególnie wśród bezrobotnych, była na tyle wysoka, że na podstawie rozporządzeń prezydenckich z 7 listopada 1931 r. i 29 marca 1932 r. wprowadzono *moratorium dla lokatorów pozbawionych pracy, naprzód na okres zimowy, a następnie w ciągu całego roku*⁴⁵. W 1935 r. dodatkowo obniżono czynsz w mieszkaniach 1- do 2-izbowych o 15%⁴⁶. Wszelkie próby ograniczania eksmisji nie przyniosły oczekiwanych skutków, a eksmisje stały się jedną z głównych przyczyn bezdomności.

Przyczyny bezdomności

Współcześnie wśród przyczyn bezdomności wymienia się między innymi kwestie ekonomiczne – bezdomność jako skutek bezrobocia i w konsekwencji braku finansowej możliwości utrzymania mieszkania (eksmisje). Innym, obecnie już kluczowym czynnikiem sprawczym i jednocześnie utrwalającym stan bezdomności pozostaje uzależnienie od alkoholu (narkotyków)⁴⁷.

Dyrektor stołecznego Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego (WOSiZP) Jan Starczewski w 1935 r. pisał, że bezdomność pozostawała konsekwencją *z jednej strony wzrostu nędzy, z drugiej błędów popełnianych w akcji budowlanej lat ubiegłych, która w programie swoim nie uwzględniała niemal*

⁴² H. Jawidzyk, *Sprawa mieszkaniowa*, OS 1938, nr 12, s. 22.

⁴³ J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe...*, s. 187.

⁴⁴ Tamże, s. 186.

⁴⁵ E. Strzelecki, *Zagadnienie mieszkaniowe...*, s. 210.

⁴⁶ J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe...*, s. 187.

⁴⁷ T. Sołtysiak, *Powiązania bezdomności z zachowaniami patologicznymi*, „Problemy Alkoholizmu” 1997, nr 2–3, s. 309.

*zupełnie budowy małych mieszkań robotniczych*⁴⁸. H. Jawidzykówna, uzupełniając tę opinię, określała bezdomność mianem *skomplikowanego i trudnego do sklasyfikowania zjawiska, które powstaje jako skutek wielu różnorodnych przyczyn. W największym odsetku przypadków bezdomność powodują: złe warunki ekonomiczne (...), kataklizmy i przewroty dziejowe (...), oraz klęski przyrody*⁴⁹.

Ówczesna bezdomność była konsekwencją wielu toczących się równoległe procesów. Do początku lat dwudziestych bezdomnymi byli głównie repatrianci powracający do Polski ze wschodu, wędrujący po kraju emigranci, sieroty oraz zdemobilizowani żołnierze. To właśnie dla tych grup otwierano pierwsze schroniska⁵⁰. Pierwsza fala bezdomności pozostawała więc jednym ze skutków działań wojennych. Z każdym kolejnym rokiem bezdomni rekrutowali się już z innych grup społecznych.

W latach dwudziestych systematyczny napływ ludności do Warszawy, w połączeniu z panującą wówczas „klęską mieszkaniową”, skutkowało stałym wzrostem liczby bezdomnych. W sprawozdaniu z prac za drugie półrocze 1925 r. Departament Opieki Społecznej MOS, przedstawiając ówczesną sytuację, opisywał charakterystyczne dla całego kraju procesy: *katastrofalny brak mieszkań oraz migracje ludności w poszukiwaniu pracy powodują konieczność zakładania domów noclegowych, których posiadamy zaledwie około 10, urągających przy tym wszelkim wymaganiom higieny i wygody. Domów takich w większych ośrodkach miejskich i przemysłowych należałoby stworzyć co najmniej 40 na ogólną ilość 4000 łóżek*⁵¹.

Koniec lat dwudziestych i lata trzydzieste, przede wszystkim jednak kryzys gospodarczy, przyniosły falę eksmisji. W 1928 r. wśród 2028 (71% ówczesnego stanu zaludnienia schronisk) bezdomnych rodzin zamieszkujących warszawskie schroniska 50,5% stanowiły rodziny eksmitowane⁵². Na pozostałą połowę składały się rodziny repatriantów i reemigrantów (12,3%), usunięte z mieszkań służbowych (9,9%), z walących się domów (6,5%), przeniesione z przeludnionych mieszkań (5,5%) oraz ulokowane w schroniskach z innych powodów (12,3%)⁵³. W statystyce nie uwzględniono osób spoza Warszawy, których nie obejmowała stołeczna opieka społeczna. Miejsce pochodzenia bezdomnych z warszawskich schronisk przedstawia mapa 1.

⁴⁸ J. Starczewski, *Materiały o organizacji i działalności Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie*, t. I, rok budżetowy 1934/1935, Warszawa 1935, s. 88.

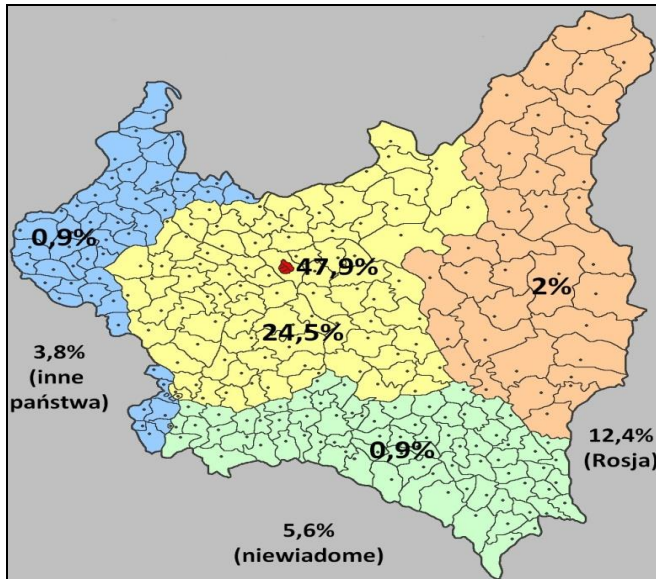
⁴⁹ H. Jawidzyk, *Pomoc kobiecie bezdomnej*, OS 1938, nr 6, s. 40.

⁵⁰ *Okólnik nr 11198 MPiOS z dnia 4 stycznia 1922 r. w sprawie pomocy repatriantom*, PiOS 1922, nr 1, s. 8.

⁵¹ *Departament opieki społecznej. Drugie półrocze 1925 roku*, PiOS 1925–1926, nr 1–2, s. 123.

⁵² M. M. Drozdowski, *Warszawa w latach...*, s. 327.

⁵³ Tamże.



Mapa 1. Pochodzenie bezdomnych zamieszkujących warszawskie schroniska w 1928 r.

Niestety, dane o rzeczywistej liczbie eksmisji w Warszawie pozostają dalece niepełne. Pewną informację na ten temat można byłoby uzyskać, analizując ówczesną działalność sądów grodzkich, przed którymi toczyły się procesy o eksmisję. Z drugiej strony trzeba pamiętać o trudnych do oszacowania wypadkach eksmisji odbywających się bez udziału sądów czy wiedzy przedstawicieli opieki społecznej. W roku budżetowym 1934/1935 zapomogi na wynajem mieszkań i opłacenie komornego wypłacono 815 eksmitowanym rodzinom⁵⁴. Jednocześnie w tym samym okresie o pomoc poprosiło w sumie 2019 rodzin (otrzymało ją ok. 40% rodzin)⁵⁵. Rok później o pomoc zwróciło się już 2200 rodzin⁵⁶, w następnym roku 2647⁵⁷. Zagrożonych eksmisją mogło być więc w samej Warszawie około 10 do 15 tys. osób. Nie dysponujemy, niestety, danymi z kolejnych lat. Wiadomo, że na przełomie 1937 i 1938 r. liczba eksmisji w Warszawie wzrosła, jak wyliczał WOSiZP, o 21%⁵⁸.

Przyczyną eksmisji pozostawało w głównej mierze bezrobocie i postępujące ubóstwo. W 1928 r. w stołecznych schroniskach ponad 33% bezdomnych nie

⁵⁴ J. Starczewski, *Materiały o organizacji i działalności...*, s. 90.

⁵⁵ *Materiały o organizacji i działalności WOSiZP Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie* pod red. J. Starczewskiego i J. Konopnickiego, Warszawa 1937, t. 2, s. 82.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ J. Starczewski, J. Konopnicki, *Materiały o organizacji i działalności WOSiZP Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie*, rok budżetowy 1936/1937, Warszawa 1937, t. 3, s. 100.

⁵⁸ *Materiały o organizacji i działalności WOSiZP Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie* pod red. J. Starczewskiego, J. Konopnickiego, Warszawa 1938, s. 116.

pracowało lub utrzymywało się bez pracy⁵⁹. Lata trzydzieste, jak wynika z ustaleń Ireny Surmackiej, przyniosły pogłębienie i utrwalenie procesów z końca lat dwudziestych⁶⁰. Przede wszystkim gwałtownie wzrastało bezrobocie. W jednym z warszawskich schronisk wśród prawie 5 tys. zdolnych do pracy, według danych ubezpieczalni, pracowało 837 osób (17%)⁶¹.

Naturalnie obok wymienionych przyczyn bezdomności wymienić należy także alkoholizm, starość (osoby wyrzucone z domów przez pozostałych członków rodziny), konflikt z prawem, choroby. Cytowana już H. Jawidzykówna charakteryzowała bezdomne kobiety korzystające z noclegowni przy ul. Leszno: *obraz bezdomności w postaciach prawdziwych (...) występuje tutaj w całej swej grozie: obok inteligencji – pracownice fizyczne, obok młody dziewcząt – zniezdolężniałe staruszki, matki z dziećmi, kobiety ciężarne, obok zdrowych – chore, obok narkomanek, umysłowo chorych, złodziejek, prostytutek – typy uczciwe, słabe, niedołążne, obok przyjezdnych – stale przebywające w Warszawie*⁶².

Bezdomność więc, podobnie jak i dziś, pozostawała konsekwencją splotu wydarzeń, niemniej głównymi jej determinantami pozostawały kwestie ekonomiczne (bieda, bezrobocie) oraz niedostatek mieszkań.

Statystyka bezdomności

Wszelkie próby opisu statystycznego zjawiska bezdomności w skali ogólnopolskiej skazane są na porażkę. Wynika to po pierwsze z problemów metodologicznych – niejednoznaczności pojęcia, a co za tym idzie, uznaniowego traktowania jednych osób jako bezdomnych, a innych już nie. Po drugie zjawisko bezdomności charakteryzowało się wyjątkową fluktuacją. Bezdomni zmieniali miejsce pobytu, wędrując z miasta do miasta, nie rejestrując się. W końcu *last but not least*, bezdomność to epizod, krótki bądź dłuższy. Poza tym nie prowadzono żadnych statystyk ogólnopolskich. O skali tego zjawiska mogą świadczyć prowadzone przez samorządy wyczerpania, choć i tu podawanie informacji o liczbie bezdomnych nie było regułą, a raczej wyjątkiem. We Lwowie w 1938 r. w miejskich barakach miało mieszkać według szacunkowych danych około 3 tys. bezdomnych⁶³. W podobnym okresie liczbę bezdomnych w Toruniu szacowano na około 5,8 tys. osób [sic!]. Dla Krakowa posiadamy informację o liczbie nocujących w miejscowym domu noclegowym.

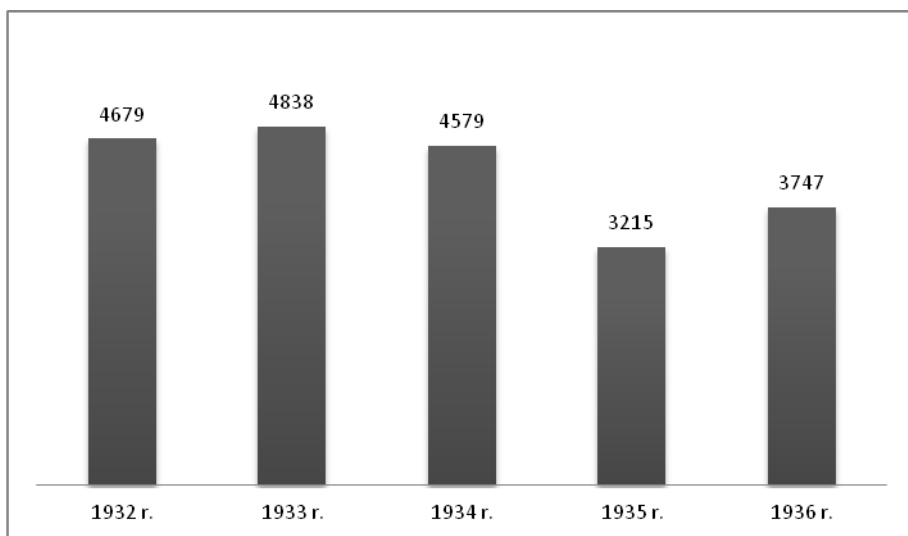
⁵⁹ F. Piltz, *Bezdomni w Warszawie*, „Kronika Warszawy” 1929, nr 4, s. 22.

⁶⁰ I. Surmacka, *Schroniska miejskie...*, s. 234 i nn.

⁶¹ Tamże, s. 235.

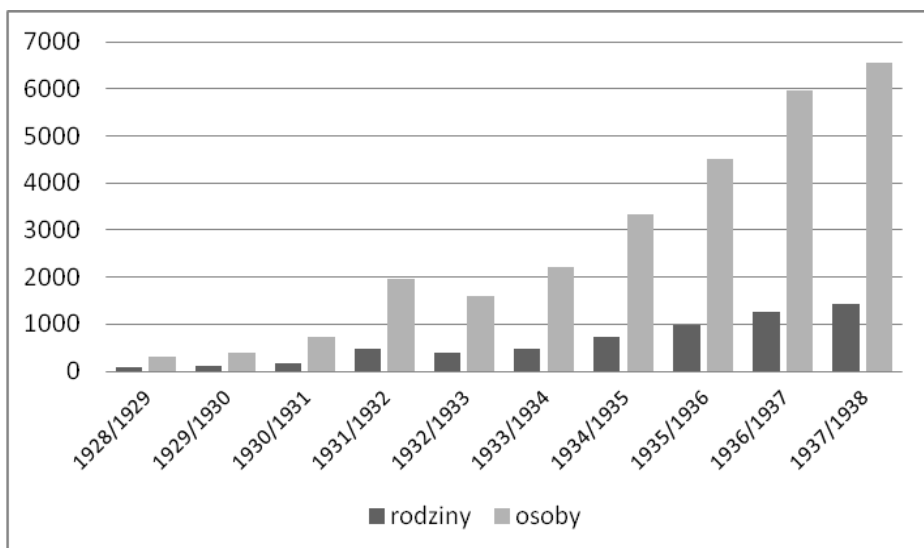
⁶² H. Jawidzyk, *Pomoc kobiecie...*, s. 42.

⁶³ AAN, MOS, *Wytyczne polityki budowlano-mieszkaniowej w zakresie mieszkań społecznie najpotrzebniejszych*, sygn. 110, 1938, s. 4.



Wykres 1. Liczba nocujących w domu noclegowym w Krakowie w latach 1932–1936 (średnia)

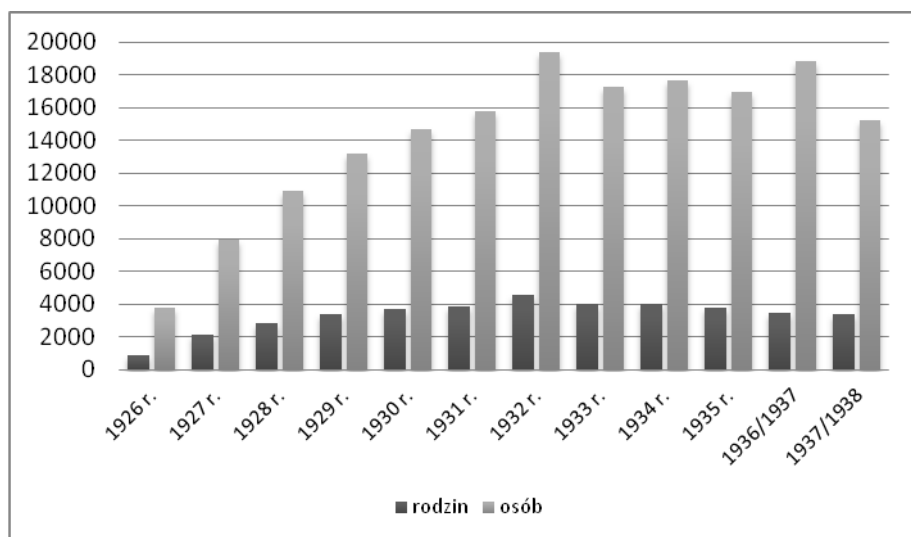
Źródło: *Miasto Kraków. Miesięczne sprawozdania, 1932–1936.*



Wykres 2. Ludność bezdomna w poznańskich przytulniach w latach 1928/1929 – 1937/1938

Źródło: S. Kowal, *Spoleczeństwo. Struktura narodowościowa. Emigracja* [w:] *Dzieje Poznania* pod. red. J. Topolskiego, L. Trzeciakowskiego, Warszawa–Poznań 1998, s. 1013.

Dane dla Warszawy nie obejmują całego okresu międzywojennego. Niemniej w porównaniu z innymi miastami o skali zjawiska wiemy stosunkowo dużo. Naturalnie liczby, którymi dysponujemy, odnoszą się do bezdomnych mieszkających w schroniskach prowadzonych przez władze stołeczne. Bezdomni żyjący poza nimi pozostają grupą niepoliczalną. Ogólne dane dla warszawskich schronisk przedstawia wykres 3.



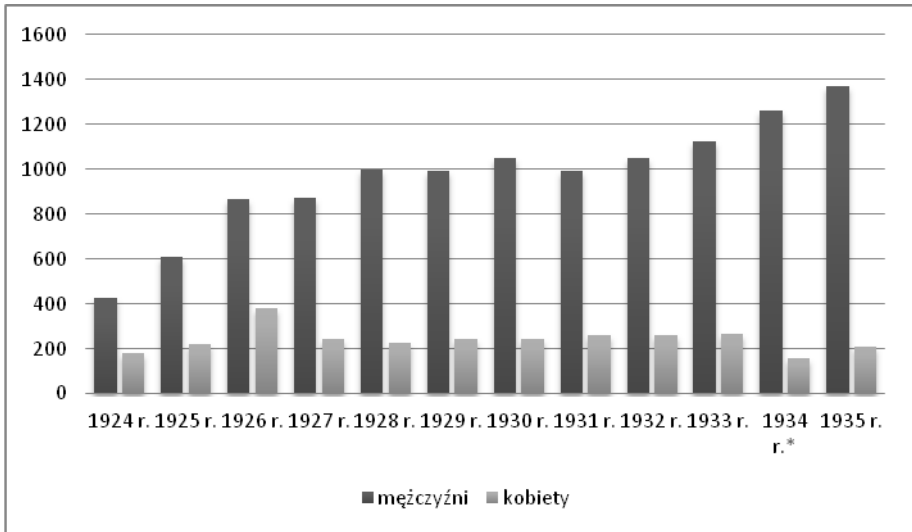
Wykres 3. Liczba bezdomnych rodzin i osób zamieszkujących warszawskie schroniska w latach (1926–1938)

Źródło: *Miejska pomoc mieszkaniowa*, Rocznik Statystyczny Warszawy (cyt. RSW) 1930, s. 72.

Liczba bezdomnych w analizowanym okresie systematycznie rosła. Spadek notowany w 1933 r. to efekt likwidacji trzech schronisk (9 budynków)⁶⁴. Rosnący dopływ bezdomnych do schronisk zahamowany został w połowie lat trzydziestych, kiedy opiekujące się schroniskami władze miejskie zdecydowały się zmienić strategię walki z bezdomnością. Od 1933 r. wypłacano bezdomnym zapomogi na samodzielne utrzymanie wynajętego mieszkania.

Znamy również liczbę bezdomnych nocujących w domach noclegowych (dwóch dla mężczyzn i jednym dla kobiet). Osoby bezdomne mogły skorzystać tam z noclegu i posiłku, w ciągu dnia musiały opuszczać noclegownię. Szczegółowe dane dla lat 1924–1935 przedstawia wykres 4. Nocujący w domach noclegowych stanowili od 25% w 1926 r. do 6–7% w połowie lat trzydziestych wszystkich rejestrowanych bezdomnych.

⁶⁴ M. Rodak, *Schroniska dla bezdomnych w międzywojennej Warszawie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, t. 15, 2011, s. 110.



Wykres 4. Średnia dzienna liczba osób nocujących w warszawskich domach noclegowych w latach 1924–1935

* w domu noclegowym dla kobiet panował tyfus.

Źródło: *Miejska pomoc...*, RSW, 1924–1935,

W latach 1932–1937 oficjalnie „zarejestrowani” bezdomni stanowili około 2% ogółu mieszkańców Warszawy. Podobny odsetek dla drugiej połowy lat trzydziestych notujemy w Poznaniu i Krakowie. Z drugiej strony toruńscy bezdomni w 1937 r. stanowili aż 8% ówczesnych mieszkańców Torunia (dane szacunkowe)⁶⁵. Wydaje się, że w przypadku Warszawy oficjalna liczb bezdomnych była wyższa. Nie popełnimy nadużycia, zwiększając ją o *ca* 5–10 tys. osób, które krążyły po warszawskich ulicach lub na przedmieściach nielegalnie „kleciły” prowizoryczne „bieda-domy”⁶⁶. Odsetek bezdomnych wzrósłby wówczas do 3%. Dane z Torunia (szacunkowe) dotyczą bezdomnych, którzy mieszkali na terenie samorzutnie powstających osiedli (koczowisk), które nie były oficjalnie prowadzonymi przez miasto schroniskami. W tej sytuacji szacowany na 3% odsetek bezdomnych w Warszawie drugiej połowy lat trzydziestych wydaje się zaniżony. Należałoby tu bowiem doliczyć np. bezdomnych funkcjonujących na podmiejskich koczowiskach – dla tej grupy nie dysponujemy jednak nawet da-

⁶⁵ K. Przybyszewski, *Toruń w Drugiej Rzeczypospolitej 1920–1939. Społeczeństwo i gospodarka*, Toruń 1994, s. 185.

⁶⁶ M. Parzyńska, *Ziemia daje chociaż kartofle [w:] Niepiękne dzielnice. Reportaże o międzywojennej Warszawie*, wybór i oprac. J. Dąbrowski, J. Koskowski, Warszawa 1964, s. 359. Tylko na Powązkach funkcjonowało *ca* 1,5 tys. działek, na których bezdomni pracowali lub stawiali „domy”, A. Zębalski, *Samorzutne budownictwo mieszkaniowe w Warszawie*, „Kronika Warszawy” 1934, nr 3, s. 81 i nn.

nymi szacunkowymi. Warto w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że wszelkie próby kwantytatywnego opisanie zjawiska w Warszawie pozostają wyłącznie przypuszczeniem. Zwiększenie odsetka bezdomnych w Warszawie do 8%, tj. do poziomu, jaki szacowano dla Torunia, oznaczałoby, że faktyczna liczba bezdomnych wynosiłaby *ca* 120 tys. osób, co byłoby liczbą zdecydowanie zawyżoną.

Bez względu na wyliczenia bezdomność w ówczesnej Warszawie stanowiła poważny problem społeczny. Niewiele ówczesnych polskich miast musiało się borykać z tak dużą liczbą bezdomnych. Stołeczność Warszawy stanowiła czynnik przyciągający kolejnych potencjalnych bezdomnych. Bez względu na to strategia walki z bezdomnością w Warszawie charakterystyczna była dla większości ówczesnych miast.

Schroniska. Casus Warszawy

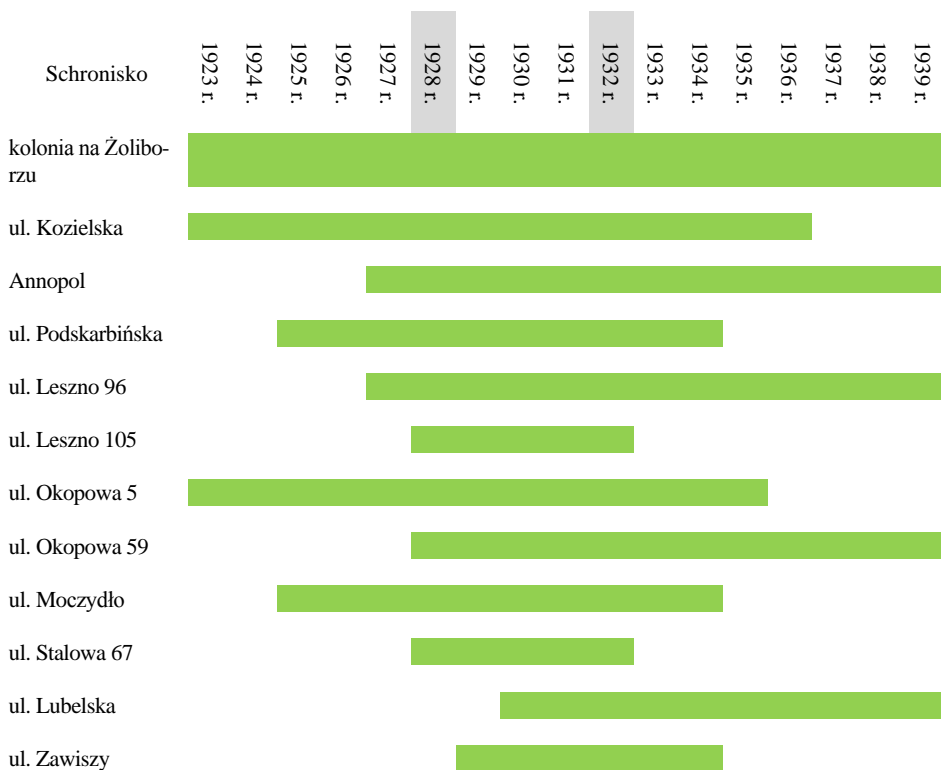
Lakoniczny zapis o obowiązku zapewnienia *odpowiedniego pomieszczenia z opalem i światłem* sprawiał, że pomoc bezdomnym w ramach opieki społecznej ograniczała się do budowania i rozbudowywania prowizorycznej infrastruktury (schroniska, domy noclegowe). W ten sposób samorządy wypełniały nałożone na nie zadanie pomocy ludziom objętym pomocą społeczną. Trudno w tym kontekście uznać inną działalność samorządów (np. wspieranie akcji budowlanej) za formę realizowania zadań z opieki społecznej. Autor podręcznika z zakresu opieki społecznej pisał wprost, że gmina nie ma obowiązku budować bezdomnym domów, a tylko *pomagać tym, którzy podpadają pod ustawę o opiece socjalnej*⁶⁷. Decyzja o budowie nowych domów pozostawała więc nastawioną na zysk dobrowolną działalnością gminy. Podobnie rozpatrywać należy inne inicjatywy (TOR, WSM), choć towarzyszyły im szczytne założenie – pomoc najuboższym pracującym robotnikom.

W krajobraz większości miast stopniowo wpisywały się więc bądź to organizowane i prowadzone przez władze miejskie lub prywatne stowarzyszenia schroniska, domy noclegowe, bądź samorzutnie powstające osiedla „bieda-domów”. J. Strzelecki w referacie *Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce* wygłoszonym w czasie I Polskiego Kongresu Mieszkaniowego mówił: *każde niemal miasto polskie posiada swoją ropiejącą ranę w zakresie stosunków mieszkaniowych. Mamy tu na myśli prowizoryczne budynki, w których mieszkają tysiące robotników w Gdyni (różne Pekiny i Budapeszty), okropne rudery (tzw. Madra) w Grudziądzu, miasteczka prowizorycznych bud-mieszkań w Toruniu na tak zwanych Górach Kozackich. W Warszawie baraki dla bezdomnych na Żoliborzu i Anopolu, drewniane bieda-domy na Burakowie i na Okęciu, mieszkania w „Wesołym miasteczku” i budynkach powystawowych w Poznaniu. Różne kunsztowne lepianki i jaskinie na Śląsku. Stare wojenne magazyny w Tarnowie – zamieszkałe*

⁶⁷ J. Zawadzki, *Zasady opieki społecznej*, Warszawa 1935, s. 66.

przez setki osób, stare walące się lokale fabryczne i wagony kolejowe w Radomiu. Rudery na Bałutach i Choinach w Łodzi. Jakieś koszmarnie szalasy-ziemianki w Hajnówce. Bieda osiedla w Bydgoszczy itd., itd.⁶⁸

W ówczesnej Warszawie w okresie największej „prosperity” schroniskowej (1928–1932 r.) działało dwanaście schronisk oraz trzy domy noclegowe. Dzieje stołecznych schronisk stały się już przedmiotem szczegółowych badań⁶⁹. W tym miejscu warto więc zwrócić uwagę na aspekt dotąd nieporuszony, a mianowicie skutki i ocenę działań samorządowych.



Wykres 5. Czas funkcjonowania warszawskich schronisk

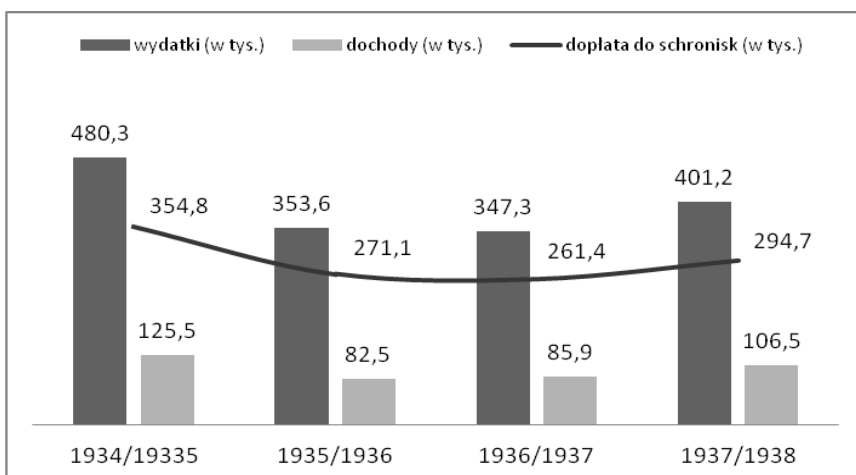
W 1934 r. warszawski magistrat odpowiedzialny za schroniska, w tym za przyznawanie w nich miejsc, podjął decyzję o ograniczeniu do minimum przyjmowania kolejnych bezdomnych. Już wcześniej, w 1933 r., zrezygnowano

⁶⁸ J. Strzelecki, *Sytuacja mieszkaniowa...*, s. 10.

⁶⁹ M. Rodak, „O „Cyrku”, który nie był cyrkiem – rzecz o warszawskim międzywojennym domu noclegowym, „Praca Socjalna” 2010, nr 4, s. 86–102, tenże, *Kolonia dla bezdomnych w Warszawie na Żoliborzu (1923–1939)*, tamże 2011, nr 1, s. 106–113; tenże, *Schroniska dla bezdomnych...*

z prowadzenia trzech schronisk. Z czasem likwidowano również kolejne, przede wszystkim te, w których panowały najgorsze warunki sanitarne. Zdecydowana większość stołecznych bezdomnych (1928 r. – 64%) mieszkała w dwóch największych schroniskach – koloniach drewnianych i murowanych baraków na Żoliborzu i Anopolu. To właśnie zbyt wysokie koszty utrzymania tych dwóch osiedli stały się główną przyczyną zmian z połowy lat trzydziestych. Podstawą utrzymania schronisk były dotacje MOS, środki z budżetu miasta oraz czynsz płacony przez mieszkańców schronisk (w zależności od standardu wynosił od 4 do 45 zł). Rodziny, które nie płaciły, mogły odpracowywać zaległe komorne. Z możliwości tej korzystano stosunkowo rzadko⁷⁰. W związku z tym, że niepłacącym nie można było odmówić pomocy (a więc usunąć ze schronisk), przenoszono ich do gorszych placówek (ul. Okopowa 59) lub do sal koszarowych (w schroniskach były lokale jedno-, dwuizbowe oraz sale koszarowe)⁷¹.

Na budowę schronisk i kupno nieruchomości miasto wydało w latach 1924–1934 około 19 mln 200 tys. zł⁷². Prowadzenie schronisk kosztować miało w tym okresie około 5 mln zł⁷³. O skali problemu, jakim był finansowy obowiązek ich utrzymania, świadczyć może fakt, że na początku 1934 r. w stołecznej kasie nie było już pieniędzy na pomoc dla bezdomnych⁷⁴. Wykres 7 przedstawia wydatki i dochody warszawskich schronisk.



Wykres 7. Budżet warszawskich schronisk w latach 1934/1935 – 1937/1938

Źródło: J. Starczewski, *Materiały o organizacji...*, s. 120.

⁷⁰ J. Starczewski, J. Konopnicki, *Materiały o organizacji i...*, s. 104.

⁷¹ I. Surmacka, *Schroniska miejskie...*, s. 236.

⁷² Tamże, s. 234; J. Starczewski, *Materiały o organizacji...*, s. 88.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ J. Starczewski, *Materiały o organizacji...*, s. 88.

Problemy finansowe wynikające ze stale rosnących kosztów prowadzenia schronisk doprowadziły do wspomnianej zmiany formy pomocy. Zaczęto wypłacać bezdomnym zapomogi finansowe na uregulowanie czynszu. W roku budżetowym 1934/1935 udzielono wsparcia na wynajem mieszkań 815 eksmitowanym rodzinom na sumę 52 498 zł oraz 111 rodzinom, które opuściły schroniska, na sumę 3739 zł⁷⁵. Rok później suma zapomóg wyniosła 80 681 zł⁷⁶. W ten sposób samorząd pozbywał się m.in. obowiązku remontowania części schroniskowej infrastruktury. Schroniska w ograniczonej liczbie (od 1936 r. tylko pięć) nadal jednak działały. Prowadząc schroniska i udzielając zapomóg, konsekwentnie realizowano ustawowy obowiązek zapewnienia schronienia.

Problemy finansowe nie były jedynym powodem wprowadzanych zmian. Powszechnie wówczas zwracano uwagę, nie tylko w stolicy, że utrzymywanie schronisk w takiej formie, jaką proponowano (np. niemożność usunięcia z nich bezdomnych), było tylko fatalnym w skutkach półśrodkiem. Władze stołeczne w ramach pomocy społecznej wypłacały znacznej części schroniskowych rodzin zapomogi finansowe. Na przełomie 1932/1933 r. z pomocy korzystało około 6 tys. mieszkańców schronisk (31% wszystkich bezdomnych), którzy według wyliczeń I. Surmackiej rocznie otrzymywać mieli średnio około 400 zł dochodu na rodzinę (suma pomocy udzielanej przez miejską opiekę społeczną – 360 tys. zł rocznie – oraz przez MOS, Towarzystwo „Osiedle”, Fundusz Pracy i różne instytucje społeczne)⁷⁷. Suma ta oraz darmowe mieszkanie były według Surmackiej główną przyczyną trwania patologicznej sytuacji, w której mieszkańcy schronisk nawet w zamian za oferowaną im pomoc w opłacaniu czynszów nie chcieli opuszczać schronisk. Te więc zamiast ograniczać bezdomność (co faktycznie w przypadku bezdomności czyniły) przedłużały tylko patologiczną sytuację, w której dziesiątki tysięcy słoczonych w fatalnych warunkach społeczno-ekonomiczno-sanitarnych osób organizowało sobie życie. Pod koniec lat dwudziestych bezdomność wśród osób mieszkających w schroniskach stawała się zjawiskiem trwałym. Ponad 80% bezdomnych pozostawało w tym stanie ponad rok⁷⁸. Należy przypuszczać, że w latach trzydziestych odsetek trwale bezdomnych utrzymywał się na podobnym, jeśli nie wyższym poziomie. W 1937 r. J. Starczewski, bezpośrednio odpowiedzialny w stołecznym samorządzie za walkę z bezdomnością, krytycznie spoglądając na dotychczasową działalność miasta, pisał: *Doświadczenia lat ubiegłych wykazały niezbicie, że rozwiązanie sprawy bezdomności drogą budowy baraków jest niemożliwe. Barak daje co prawda rodzinom dach nad głową, ale równocześnie wprowadza je w środowisko, którego ludność, naturalnie zrzeszona przez wspólnotę położenia, jest prze-*

⁷⁵ Tamże, s. 93.

⁷⁶ *Materiały o organizacji i działalności...*, s. 83.

⁷⁷ I. Surmacka, *Schroniska miejskie...*, s. 236.

⁷⁸ F. Piltz, *Bezdomni w...*, s. 15.

siągnięta wszystkimi cechami charakterystycznymi dla psychiki ludzi przyzwyczajonych do życia na koszt społeczeństwa, jak kompletne zaniechanie starań o oparcie swej egzystencji o własne zarobki, brak poczucia solidarności ze światem pracy, zupełny brak obawy przed skutkami własnych nalogów i przestępstw⁷⁹.

Rok później walkę z bezdomnością uznał za jedno z większych niepowodzeń⁸⁰. Wprost pisał o „wyrzuceniu w błoto” pieniędzy przeznaczonych na budowę i utrzymanie schronisk, dodając ironicznie, że *przepis ustawy z 1923 r. został wykonany. Ludzie otrzymali (...) pomieszczenie. Pomieszczenie przeważnie bezpłatne – boć ustawa nie wspomina ani słowem o odpłatności świadczeń. I to właśnie mieszkanie stało się początkiem wielu dalszych nieszczęść*⁸¹. Pod opinią Starczewskiego odnoszącą się do Warszawy z pewnością podpisałoby się wielu współczesnych mu samorządowców⁸². Z bólem konstatowano więc po latach, że walka z bezdomnością nie przyniosła spodziewanych efektów.

Podsumowanie

Współcześnie liczbę bezdomnych oblicza się w Polsce na około 30 tys. osób⁸³. To zaledwie tyle, na ile określiliśmy w przybliżeniu realną liczbę bezdomnych w Warszawie połowy lat trzydziestych XX wieku. Ilu rzeczywiście było w Polsce bezdomnych w okresie międzywojennym – nie sposób oszacować. Porównanie liczb wskazuje, że był to duży problem społeczny, którego nie udało się rozwiązać. Współcześnie bezdomność dotyczy głównie środowisk patologicznych (alkoholików, narkomanów). W Drugiej Rzeczypospolitej pozostawała zaś trwałym elementem funkcjonowania licznej grupy spauperyzowanych pracowników fizycznych i z reguły rzadko była efektem zjawisk patologicznych. Stąd trud walki z bezdomnością w okresie międzywojennym polegał głównie na udzielaniu pomocy ludziom dotkniętym klęską bezrobocia i biedą, a nie na walce z ludzkimi słabościami, które sprowadzają na ulicę.

Sformułowania ustawy o opiece społecznej jasno precyzowały, że jednym z jej podstawowych zadań jest pomoc osobom bezdomnym. Nie opracowano jednak schematu działań, stąd realizowana na początku lat dwudziestych strategia – właściwa dla tego momentu, kiedy bezdomnych było bardzo mało – stała się wzorem powielanym przez wszystkie samorządy. W całej Polsce wszędzie

⁷⁹ *Materiały o organizacji i działalności...*, s. 82.

⁸⁰ J. Starczewski, *Geneza ośrodków zdrowia i opieki społecznej*, OS 1938, nr 12, s. 2.

⁸¹ Tamże, s. 2.

⁸² *Pierwszy ogólnopolski zjazd...*, s. 12 i nn.

⁸³ http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Spolecznej/BEZDOMNOSC_diagnoza%2010%2011%202010.pdf, 04.04.13.

tam, gdzie byli bezdomni, bezrefleksyjnie tworzone, rozbudowywano i przebudowywano infrastrukturę schroniskową. Pierwszą i podstawową przyczyną takiej sytuacji były finanse – prowadzenie prowizorycznych schronisk było relatywnie najtańszą metodą walki z dosłownie rozumianą bezdomnością. Drewniane czy murowane baraki budowano szybko, wykorzystując niskie koszty, a to, przy rosnącej lawinowo liczbie bezdomnych, stawało się w kryzysowej sytuacji niezaprzeczalnym priorytetem.

Z drugiej strony od przedstawicieli opieki społecznej nie wymagano rozwiązań systemowych, a tylko doraźnego zaradzenia problemowi. Bezdomny miał otrzymać schronienie – możliwie najniższym kosztem samorządom udawało się je organizować, wypełniając w ten sposób nałożony nań obowiązek.

Przez cały okres międzywojenny starano się wypracować optymalne rozwiązanie, które łączyłoby w sobie działania zarówno z zakresu opieki społecznej (pomoc doraźna), jak i z dziedziny polityki mieszkaniowej oraz ochrony lokatorów (rozwiązania systemowe). Jak pokazuje przykład Warszawy oraz innych miast, konsensus nie został osiągnięty, a rzeszę bezdomnych początek wojny zaskoczył w nadal działających w Drugiej Rzeczypospolitej schroniskach.

Maria Prusak

DZIAŁALNOŚĆ WŁADZ NOWEGO SĄCZA NA RZECZ ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W LATACH 1945–1950

Wstęp

Zmiany, jakie nastąpiły w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, okazały się czynnikami decydującymi o kształcie ustrojowym, społecznym i gospodarczym państwa „demokracji ludowej”. Był to okres, w którym z jednej strony funkcjonowały jeszcze demokratyczne ugrupowania polityczne, a z drugiej widoczne były dążenia sił komunistycznych do przejęcia pełnej kontroli nad państwem, co ostatecznie udało im się osiągnąć po sfalszowanych wyborach parlamentarnych. Wyrazem tej dwubiegunowości było m.in. funkcjonowanie systemu administracyjnego państwa, w którym formalnie oprócz administracji rządowej istniał także samorząd terytorialny.

Institucje samorządu terytorialnego przywrócono w 1944 r., ale w oparciu o system tzw. rad narodowych. Mimo że podstawowa koncepcja samorządu nie została całkowicie zmieniona, to jednak rady narodowe były rozwiązaniem ustrojowym nieznanym dotąd w historii Polski. Organizacja administracji każdego miasta w kraju wymagała zatem „dopasowania” funkcjonujących przed wojną instytucji do nowych realiów polityczno-społecznych przy jednoczesnym realizowaniu podstawowych zadań społecznych leżących w kompetencji władz samorządowych¹.

Niniejszy artykuł porusza problematykę zapewnienia mieszkańcom Nowego Sącza przez organy władzy miejskiej podstawowych warunków bytowych i socjalnych w okresie od wyzwolenia spod okupacji niemieckiej w styczniu 1945 roku do początku roku 1950, czyli do czasu uchwalenia ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, co w praktyce wiązało się z likwidacją samorządów. Przedstawione zostały kwestie związane z odbudową i działalnością instytucji społecznych zajmujących się dbaniem o porządek i czystość w mieście, z odpowiednią aprowizacją oraz warunkami mieszkaniowymi, opieką zdrowotną i społeczną. Funkcjonowanie tych instytucji dodatkowo utrudniały straty poniesione przez Nowy Sącz podczas

¹ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 17.

działań wojennych, problemy wynikające z trudnej sytuacji gospodarczej, a także politycznej odradzającego się państwa polskiego².

Organizacja administracji miejskiej w Nowym Sączu rozpoczęła się od pierwszych dni po wyzwoleniu. Okupant, wycofując się przed natarciem wojsk radzieckich, w pośpiechu ewakuował niemieckie władze miasta, akta miejskie, policyjne, więzienne i sądowe. Zgodnie z ustawami Krajowej Rady Narodowej utworzono Miejską Radę Narodową składającą się z 32 radnych delegowanych przez upoważnione organizacje polityczne, społeczne, wojskowe oraz zorganizowano miejski organ administracji terenowej – Zarząd Miejski będący ciałem kolegialnym działającym pod przewodnictwem prezydenta³.

W procesie tworzenia organów władzy terenowej nawiązano do samorządu wybranego jeszcze przed wojną, czego wyrazem było m.in. ponowne powierzenie stanowiska prezydenta dr. Romanowi Sichrawie, gospodarzowi miasta sprzed wojny. Przedwojenna była także część radnych. W niedługim czasie po wyzwoleniu samorząd na terenie Nowego Sącza został utworzony zgodnie z ogólnymi przepisami o organizacji lokalnej. Rozpoczynając swoją pracę, władze samorządowe stanęły przed trudnymi do rozwiązania problemami⁴.

Apropowizacja oraz warunki mieszkaniowe

Do podstawowych zadań władz miasta należało zapewnienie ludności miejsca zamieszkania oraz zaopatrzenie w towary żywnościowe. W związku z tym, że jeszcze przez kilka lat po wojnie występował ich niedobór, były one reglamentowane. Od lutego 1945 r. Zarząd rozpoczął wydawanie mieszkańcom kart na zakup towarów spożywczych według instrukcji Ministerstwa Apropowizacji i Handlu. Osoby pracujące otrzymywały jedną z trzech kategorii kart. Osoby niepracujące nie miały natomiast prawa do zaopatrzenia kartkowego, chyba że były członkami rodzin osób pracujących i spełniały zawarte w odpowiednich przepisach wymogi. W wyjątkowych wypadkach prawo do kart żywnościowych przyznawane było na czas ograniczony, za każdorazową zgodą miejskiego Wydziału Opieki Społecznej, osobom, które z przyczyn od nich niezależnych nie mogły czasowo wykonywać pracy zarobkowej⁵.

² A. Górka, *Potrzebna pomoc*, „Dziennik Ziemi Sądeckiej” 1945, nr 17, s. 1.

³ J. Buda, *Powstanie i działalność władz administracyjnych w latach 1945–1990* [w:] *Dzieje miasta Nowego Sącza*, t. 3, pod red. F. Kiryka, Kraków 1996, s. 528; A. Garkowski, *Oswobodzenie Sądeczyny w 1945 r.* [w:] *Okupacja w Sądeczynie 1939–1945*, oprac. pod kier. J. Berghausera, Nowy Sącz 1974, s. 444–445; M. Zakrzewski, *Prawo o organizacji i zakresie działań samorządu miejskiego*, Łódź 1946, s. 77.

⁴ Archiwum Państwowe w Krakowie Oddział w Nowym Sączu (cyt. APNS) Zarząd Miejski w Nowym Sączu 1945–1950 (cyt. ZMNS), sygn. 5, *Organizacja Zarządu Miejskiego m. in. statut organizacyjny Biura Zarządu Miejskiego*, k. 5–11; J. Buda, dz. cyt., s. 543.

⁵ APNS, ZMNS, sygn. 60, *Okólniki i zarządzenia w sprawach apropowizacyjnych [kontyngenty]*, k. 447–451.

Najdotkliwiej odczuwany przez nowosądeczan, podobnie jak przez innych mieszkańców miast, był brak chleba. W mieście brakowało jednak nie tylko pieczywa, ale również innych produktów żywnościowych. W związku z tym reglamentacją objęto także mąkę, tłuszcze, ziemniaki, mięso, mleko, cukier oraz realizowane w nieregularnych przydziałach zapalki, herbatę, kawę, sól, mydło. Brak dostatecznej ilości mięsa spowodował, że w połowie 1946 r. w Nowym Sączu wprowadzono ograniczenie w handlu produktami mięsnymi i ogłoszono tzw. dni bezmięsne w każdą środę, czwartek i piątek. Niedostateczna ilość cukru na rynku spowodowała, że w lipcu tego samego roku wprowadzono również ograniczenia w spożyciu wyrobów cukierniczych w lokalach gastronomicznych oraz w handlu tymi wyrobami. Torty, ciastka, pączki dostępne były tylko w soboty, niedziele i poniedziałki⁶.

Wydział Aprowizacji zaopatrywał w kartki żywnościowe ludność zameldowaną i zamieszkałą tylko na terenie miasta. Karty na towary spożywcze dla osób pracujących mogły być wydawane wyłącznie za pośrednictwem zakładów pracy, na podstawie list pracowników uprawnionych do korzystania z zaopatrzenia kartkowego. Emeryci, wdowy, osoby niepracujące, inwalidzi wojenni, rodziny mężczyzn powołanych do wojska, zaginionych lub poległych w trakcie działań wojennych byli zaopatrywani według zasad ustalonych przez Zarząd Miejski, zgodnie z wytycznymi przesłanymi przez wyższe jednostki samorządowe. Jedynie pracownikom Milicji Obywatelskiej i Urzędu Bezpieczeństwa karty żywnościowe były wydawane bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, bez pośrednictwa Zarządu Miejskiego. Towary dostarczano do punktów rozdzielczych, których na terenie Nowego Sącza było 14, w tym 11 sklepów prywatnych i 3 spółdzielnie, które z kolei posiadały 19 filii. W sumie więc punktów rozdzielczych było w mieście 33. Posiadacze kart rejestrowali się w jednym z nich⁷.

Rozdział produktów żywnościowych nie należał do zadań łatwych, przez co niejednokrotnie system wydawania kart budził zastrzeżenia. Dodatkowo utrudnieniem było wprowadzanie coraz to nowych rozporządzeń dotyczących rozdawnictwa oraz kolejnych rodzajów kart dodatkowych, np. kart odzieżowych, tzw. kartek mlecznych, za które można było nabyć tabliczkę czekolady, albo kartek dzieciennych uprawniających do odbioru sera UNRRA (Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy), mleka kondensowanego lub mleka w proszku. Od lipca 1946 r. wszystkich przyznawanych kart żywnościowych było ok. 15,8 tys. w ciągu miesiąca. Przeprowadzając inspekcję w 1946 r., Wydział Aprowizacji Urzędu Wojewódzkiego zarzucał Zarządowi Miejskiemu w Nowym Sączu nieprawidłowe prowadzenie ewidencji otrzymywanych ze starostwa i wydawanych mieszkańcom kart, brak pisemnego rozliczenia ze starostwem oraz

⁶ APNS, ZMNS, sygn. 60, *Okólniki i zarządzenia...*, k. 183, sygn. 61, *Wydział Aprowizacji – różne*, k. 35.

⁷ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności Zarządu Miejskiego 01.04–31.12.1946 r.*, k. 61; sygn. 60, *Okólniki i zarządzenia...*, k. 74, 199, 277.

kwestionował sposób kwalifikowania kart do poszczególnych kategorii odbiegający od ogólnokrajowych instrukcji⁸.

Oprócz rozdawnictwa żywności miasto zajmowało się też pobieraniem świadczeń rzeczowych, tj. ziemiopłodów i mięsa. Często Zarząd Miejski zalegał z dostarczaniem odpowiedniej ilości ziemniaków czy mięsa. Przeszkodą bywały np. panujące zimą mrozy, które uniemożliwiały doręczenie nakazów dostawy na czas. Producenci mogli handlować żywcem rzeźnym w dowolnej ilości po cenach rynkowych tylko wówczas, gdy w całości wywiązywali się z obowiązku świadczeń rzeczowych wobec państwa w zakresie obowiązkowych dostaw mięsa⁹.

Już pod koniec 1945 r. ważnym problemem w działaniach aprowizacyjnych stał się brak odpowiedniej ilości dostarczanego do miasta węgla opałowego. Wielokrotne starania kierownika Miejskiego Urzędu Apropowizacyjnego w Starostwie Powiatowym o przydział węgla nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Do zadań Zarządu Miejskiego należało także zaopatrzenie stołówek, aprowizacja szpitala, żłobka, domu dziecka, domu starców, dożywianie dzieci w szkołach powszechnych. W kwietniu 1947 r. zlikwidowano dostawy z UNRRA. Natomiast w latach 1947–1949 zgodnie z instrukcjami Ministerstwa Apropowizacji wydawane były karty wymienne (ok. 12 tys. miesięcznie) na podstawie wykazów mieszkańców domów oraz karty żywnościowe pracownikom zakładów pracy. Indywidualnie otrzymywali je również członkowie rodzin wojskowych, inwalidzi, uczniowie, emeryci i osoby uprawnione z tytułu opieki społecznej¹⁰.

Poza problemem aprowizacji miasto musiało zapewnić swoim mieszkańcom odpowiednie warunki lokalowe. W okresie powojennym sytuacja mieszkaniowa w skali całego kraju był zła, nie inaczej było też w Nowym Sączu. Pod koniec lutego 1945 r. przystąpiono do regulacji kwestii lokali mieszkaniowych. Trzeba było ustalić liczbę komisji mieszkaniowych oraz ich przewodniczących, a także porozumieć się z przedstawicielami właścicieli ziemskich w sprawie wyznaczenia z ich strony po jednym członku do składu komisji mieszkaniowej¹¹.

Nowy Sącz po zakończeniu wojny liczył ok. 25 tys. mieszkańców, ale w rzeczywistości przebywało w nim znacznie więcej ludzi. Na skutek okupacji oraz prowadzonych działań wojennych na terenie całego miasta uległo zniszczeniu lub rozebrano 228 budynków mieszkalnych. Bez dachu nad głową znalazły się 682 rodziny. Dodatkowo część budynków mieszkalnych przeznaczono na koszary wojskowe. Mimo iż wielu mieszkańców opuszczało Nowy Sącz i udawało się na

⁸ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 61, 67, 269; sygn. 60, *Okólniki i zarządzenia...*, k. 73; sygn. 61, *Wydział Apropowizacji...*, k. 71.

⁹ APNS, ZMNS, sygn. 60, *Okólniki i zarządzenia...*, k. 331.

¹⁰ APNS, ZMNS, sygn. 5, *Organizacja Zarządu Miejskiego...*, k. 592; sygn. 16, *Protokoły z posiedzeń Zarządu Miejskiego z 1947 r.*, k. 43; sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 62.

¹¹ APNS, ZMNS, sygn. 14, *Protokoły z posiedzenia Zarządu Miejskiego w Nowym Sączu w 1945 roku*, k. 2.

Zachód, miasto stało przed poważnym problemem przeludnienia i braku odpowiedniej ilości mieszkań. Wiele lokali używanych jako mieszkania nie nadawało się do zamieszkania. Wraz ze wzrostem liczby urzędów coraz więcej pomieszczeń było przeznaczanych na biura, a potrzebna powierzchnia uzyskiwana była poprzez zagęszczenie mieszkańców¹².

Wyniki spisu ludności i kontroli domów przeprowadzonego 14 lutego 1946 r. informują, że ludność miasta zameldowana na pobyt stała liczyła 22 647 osób, natomiast liczba mieszkań ogółem wynosiła 6282. Najbardziej przeludnione były mieszkania zajmowane dawniej przez ludność żydowską, gdyż jej domy w znacznej części zostały zniszczone lub rozebrane. Blisko połowa ludności zamieszkiwała w pomieszczeniach 2-izbowych, a 1/4 w pomieszczeniach 3-izbowych składających się z dwóch pokoi i kuchni. Po wojnie nastąpiło znaczne zubożenie mieszkańców Nowego Sącza, co wyrażało się w spadku liczby posiadających w domach cztery pomieszczenia i więcej. Mimo iż część ludności zajęła mieszkania większe i o wyższym standardzie po uprzednim opuszczeniu ich przez okupanta, to zadowalający stan zaludnienia przedstawiał się tylko w lokalach 3-izbowych i większych, gdzie średnio na jedno pomieszczenie przypadało 1,3 osoby. Zatem w mieście blisko 58% osób mieszkało w przeludnionych lokalach. Pracownicy służbowi nie mogli liczyć na przyznanie osobnego pokoju, a stałym zjawiskiem było mieszkanie rodzin w jednym pokoju oraz wspólne kuchnie. Znacząca większość społeczności – ok. 85% – mieszkała w domach parterowych jedno- lub dwurodzinnych. Aby choć częściowo zmniejszyć przeludnienie, w ramach tzw. akcji „R”, dzięki środkom pochodzącym z budżetu miejskiego, wyremontowano 33 mieszkania robotnicze oraz zabezpieczono pokrycie dachów na siedmiu budynkach dla 18 rodzin robotniczych¹³.

W związku z trudnymi warunkami lokalowymi w czerwcu 1945 roku radni wystosowali wniosek do powiatowego pełnomocnika dla wykonania reformy rolnej w sprawie wyłączenia z niej nieruchomości poniemieckich położonych na terenie miasta, aby móc przeznaczyć je na rozbudowę infrastruktury, w tym także budowę nowych kolonii mieszkaniowych. Ponadto uznali za konieczne dokonanie remontów budynków miejskich, które zostały uszkodzone podczas działań wojennych. W tym celu zamierzano zaciągnąć pożyczki w Ministerstwie Odbudowy oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Latem 1945 r. władze miejskie zwróciły się z prośbą o przekazanie w użytkowanie terenów porzuconych i opuszczonych, które leżały w granicach miasta, w celu przeznaczenia ich m.in. na budynki mieszkalne. W kolejnych latach, aby usprawnić system administrowania nieruchomościami, utworzono Miejskie Przedsiębiorstwo Nieruchomości Porzuconych

¹² M. Nowak, *W dwudziestolecie miasta Nowego Sącza*, „Rocznik Sądecki” (cyt. „Rocz.Sąd.”), s. 156, 213.

¹³ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 53, 54; sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne Zarządu Miejskiego 1949–1950*, k. 33.

i Opuszczonych oraz Referat Kwaterunkowy, który zajmował się m.in. przydziałem mieszkań¹⁴.

Problem braku odpowiedniej ilości artykułów żywnościowych oraz budynków mieszkalnych był stałym elementem w załatwianiu bieżących spraw Zarządu Miejskiego. Wprowadzony system kartkowy, pomoc udzielana z darów UNRRA, nie rozwiązywały problemu zaspokajania bieżących potrzeb miasta. Dodatkowo sytuację utrudniały zniszczenia wojenne, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki lokalowej, oraz rosnąca po wojnie liczba ludności. Budowa nowych mieszkań i remont zniszczonych wymagały czasu i przede wszystkim dostatecznej ilości funduszy, których nieustannie brakowało. Nowy Sącz nie pozostawał pod tym względem wyjątkiem, w większości miast w całym kraju sytuacja wyglądała podobnie.

Opieka zdrowotna i stan sanitarny miasta

W pierwszych latach po wojnie funkcjonowały na terenie kraju różnorodne instytucje opieki zdrowotnej opierające swą działalność na zasadach wypracowanych jeszcze w okresie międzywojennym. Obok samorządowych placówek służby zdrowia prowadzone było leczenie w Ubezpieczalni Społecznej, funkcjonowała także przemysłowa służba zdrowia i inne. Prócz szpitali państwowych działały szpitale samorządowe, wyznaniowe, ubezpieczalnia, placówki Polskiego Czerwonego Krzyża oraz prywatne. Nadzór nad tymi instytucjami sprawowały resorty zdrowia, pracy i opieki społecznej, a nawet oświaty. Tak zorganizowana opieka zdrowotna istniała do czasu uchwalenia ustawy z października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia¹⁵.

W 1945 r. koordynatorem leczenia w mieście był Powiatowy Wydział Zdrowia przy Starostwie w Nowym Sączu, kierowany przez dr. Piotra Rudnickiego, a następnie dr. Stanisława Zaranka. Za stan sanitarny miasta odpowiedzialny był lekarz miejski dr. Zdzisław Szymanek. Własną służbę zdrowia posiadała Ubezpieczalnia Społeczna, a Szpital Powszechny był odrębną placówką podległą bezpośrednio Powiatowemu Wydziałowi Zdrowia¹⁶.

W styczniu 1945 r. dr. Zdzisław Szymanek przystąpił do odtworzenia Miejskiego Ośrodka Zdrowia, którego został kierownikiem. Pomoc ze strony władz miasta oraz jego mieszkańców pozwoliła na szybkie uruchomienie działalności

¹⁴ APNS, ZMNS, sygn. 14, *Protokół z posiedzenia...*, k. 1; sygn. 33, *Ewidencja porzuconych majątków ponemieckich i pożydowskich*, k. 253, 381; sygn. 15, *Protokoły z posiedzeń Zarządu Miejskiego w Nowym Sączu z 1946 roku...*, k. 46.

¹⁵ *Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia*, DzURP 1948, nr 55, poz. 434; Z. Mordawski, M. J. Nowak, *Opieka zdrowotna i społeczna w latach 1945–1990 [w:] Dzieje miasta...*, s. 771.

¹⁶ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 1–3a.

ośrodka, który w późniejszym czasie został przeniesiony do większego lokalu mieszczącego się przy ul. Jagiellońskiej 18, a następnie, po przeprowadzeniu kapitalnego remontu, do budynku przy ul. 3 Maja 3. Swoją siedzibę znalazły tu administracja lekarza miejskiego, ambulatorium ogólne (udzielające pomocy również ludności gmin Nowy Sącz – wieś, Chelmiec i Nawojowa), Stacja Opieki nad Matką i Dzieckiem oraz poradnie: przeciwgruźlicza, przeciweneryczna, przeciwjagliczna, sportowo-lekarska, szkolna (dla szkół podstawowych), dentystryczna, a także gabinet światłolecznictwa i kąpielisko z zakładem dezynfekcyjnym¹⁷.

W Miejski Ośrodku Zdrowia zatrudnionych zostało 3 lekarzy domowych, lekarz dentysta, 4 lekarzy specjalistów, wykwalifikowana higienistka, 10 sił pomocniczych, położna, sanitariuszka i 4-osobowy personel administracyjno-gospodarczy. Ośrodek udzielał pomocy również żłobkowi, domowi starszych dzieci, domowi starców, Zakładowi ss. Felicjanek, który przez następne lata zmieniał nazwę i zakres działalności, a aktualnie funkcjonuje jako Zakład Opiekuńczo-Wychowawczy Zgromadzenia ss. Felicjanek. Kąpielisko i zakład dezynfekcyjny dysponowały odpowiednim sprzętem i aparaturą, a gabinet światłolecznictwa posiadał dobre i nowoczesne wyposażenie. Otrzymany w 1947 r. aparat rentgenowski nie był początkowo używany z powodu braku ubrań ochronnych dla personelu. Wówczas chorych kierowano do gabinetu prywatnego, pokrywając koszty badań. W roku 1950 w ramach reorganizacji opieki zdrowotnej MOZ został włączony do Zakładu Lecznictwa Pracowniczego¹⁸.

Ubezpieczalnia Społeczna wznowiła swą działalność w styczniu 1945 r., kilka dni po przejściu frontu i po usunięciu szkód w budynkach. Zakresem działania zostały objęte miasto Nowy Sącz oraz powiaty: nowosądecki, gorlicki, jasielski, limanowski, nowotarski i miasto Zakopane. Stanowisko dyrektora objął Rudolf Burda. Działalność Ubezpieczalni zamykała się w trzech wydziałach: ubezpieczeniowym (zajmującym się ewidencją ubezpieczonych i świadczeń oraz wymiarem składek), finansowo-gospodarczym oraz lecznictwa podległym lekarzowi naczelnemu Ubezpieczalni Społecznej dr. Franciszkowi Maciakowi¹⁹.

W 1946 r. skupiono się na rozszerzeniu działalności leczniczej, uruchomiono ambulatorium analityczne, aptekę, protezownię dentystryczną (w prywatnym gabinecie), a w oparciu o otrzymany z demobilu tabor samochodowy usprawniono obsługę wizyt domowych. W ramach Ubezpieczalni prowadzona była też fizykoterapia w gabinetach wyposażonych w nowoczesną aparaturę. Brakowało aparatów rentgenowskich zniszczonych przez wycofujących się z miasta Niemców. Nowy sprzęt zainstalowano w Nowym Sączu dopiero w 1947 r. Do tego czasu korzystano z pomocy szpitali. Pomocą lekarską Ubezpieczalnia obejmowała

¹⁷ Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 776–777.

¹⁸ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 1–3a.

¹⁹ Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 778.

w Nowym Sączu i powiecie 11,3 tys. osób. Podstawą opieki była instytucja lekarza domowego działającego w określonym rejonie. W Nowym Sączu zatrudniono 4 lekarzy domowych oraz specjalistów: pediatrę, laryngologa, okulistę, ginekologa i wenerologa. Pomocy dentystycznej udzielało zaś 2 lekarzy i 5 techników. Na potrzeby mieszkańców taka liczba specjalistów była jednak niewystarczająca. Lekarstwa wydawano ze składnic przy lekarzach rejonowych, z własnej apteki oraz z aptek prywatnych. Wydawanie lekarstw z własnych punktów zapewniało ich otrzymanie, było tańsze, pozwalało też na wprowadzanie nowych środków leczniczych. (np. penicyliny)²⁰.

Ubezpieczalnia Społeczna prowadziła szeroką działalność profilaktyczną. W jej ramach kierowano podopiecznych do sanatoriów, udzielano pomocy finansowej Miejskiemu Ośrodkowi Zdrowia w leczeniu jaglicy, gruźlicy, chorób wenerycznych oraz w zakresie opieki nad matką i dzieckiem. Utworzono instytucję pielęgniarek środowiskowych i podjęto badanie warunków domowych chorych, realizowano również obowiązek badania młodocianych przy przyjęciu do nauki zawodu oraz obowiązek okresowych badań kontrolnych. Badano warunki sanitarne w zakładach pracy i dostarczano apteczki z zestawem środków pomocy. Udzielano subwencji na organizację kolonii dla dzieci ubezpieczonych. Opieką objęto też inwalidów wojennych i wojskowych, organizowano również oświatę sanitarną wśród mieszkańców. Wypłacane były zasiłki pieniężne, świadczenia powypadkowe, renty i emerytury²¹.

Po śmierci dr. Maciaka pełnienie obowiązków lekarza naczelnego powierzono dr. Władysławowi Markowskiemu, a w marcu 1948 r. objął je wybrany w drodze konkursu lek. Stanisław Bogusz. W roku 1950 w ramach reorganizacji opieki zdrowotnej Ubezpieczalnię Społeczną zlikwidowano. W jej miejsce powstał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział Obwodowy w Nowym Sączu, przejmując wszystkie rodzaje działalności oprócz lecznictwa. Pion lecznictwa Ubezpieczalni przejął od półroczna 1950 r. nowo utworzony Zakład Lecznictwa Pracowniczego²².

W dniach przechodzenia frontu przez miasto, w styczniu 1945 r., funkcjonujący wówczas szpital nie przerwał swej działalności. Dysponował 180 łózkami oraz skromnym zapleczem, wyposażeniem i zapasem lekarstw. Po wojnie lecznica wróciła do nazwy Szpitala Powszechnego, który nadzorowany był przez lekarza powiatowego i stanowił jednostkę budżetową. Dyrektorem szpitala był dr Stanisław Stuchły. Po jego śmierci (wrzesień 1945 r.) obowiązki dyrektora pełnili kolejno: dr Jan Śmieszko, dr Stanisław Zygmunt i dr Zdzisław Okoński. Od 1 kwietnia 1949 r. Szpitalem Powszechnym zarządzał dr Zygmunt Żurek. Pod

²⁰ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 1–3a.

²¹ Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 779.

²² Z. Kucharski, J. Lisiewicz, M. Nowak, S. Urbanetz, *Z dziejów ubezpieczeń społecznych w Nowosądecczyźnie*, Nowy Sącz 1989, s. 10–20.

koniec 1949 r. szpital przejęło miasto, w rezultacie czego stał się jego jednostką budżetową, otrzymując nazwę Szpitala Miejskiego, a w późniejszym czasie (1953 r.) imię historycznego patrona – Jędrzeja Śniadeckiego²³.

Pierwsze lata po wyzwoleniu były dla szpitala trudne. Usuwano zaniechania czasu wojny, zapotrzebowanie na leczenie szpitalne było coraz większe, brakowało miejsc dla chorych, placówka dysponowała przestarzałą i niekompletną aparaturą, niewydolny był system ogrzewania i co najważniejsze, brakowało środków na niezbędne remonty. Prace modernizacyjne i remontowe rozpoczęto dopiero w 1949 r., wykorzystując do tego własną ekipę remontową, która wykonała m.in. centralne ogrzewanie w budynku głównym oraz przebudowę i modernizację wielu pomieszczeń. Niezbędną aparaturę, instrumenty i wyposażenie zakupiono z dotacji resortu zdrowia i opieki społecznej oraz miasta. Łącznie po modernizacji i adaptacji przekazanego przez władze zabytkowego dworku w Dąbrowie koło Nowego Sącza szpital dysponował w 1950 roku 278 łózkami. W 1945 roku hospitalizowano 3814 pacjentów, natomiast w 1950 roku liczba ta wzrosła do 6923 osób. Uruchomiony został też punkt krwiodawstwa²⁴.

W pierwszych latach po wojnie w przypadkach szczególnych przewożono chorych i poszkodowanych w wypadkach dostępnymi wówczas środkami transportu. Ubezpieczonym zwracano koszty przewozu. Pierwszą Stację Pogotowia Ratunkowego w Nowym Sączu uruchomiono z inicjatywy miejscowego oddziału Polskiego Czerwonego Krzyża 15 sierpnia 1949 r. Mieściła się ona w budynku przy ul. Lwowskiej 38, następnie przy ul. Piotra Skargi 10. Jej kierownikiem był dr Adam Kozaczka. Stacja dysponowała 2 karetkami i zatrudniała 5 lekarzy, 3 dyspozytorów, 2 sanitariuszy, 6 kierowców i 2 pracowników administracyjnych. Działalność stacji finansowały Zarząd Miasta i Ubezpieczalnia Społeczna²⁵.

Od początku swojej działalności władze starały się zapewnić miastu odpowiednie warunki sanitarne. Stan zdrowotny mieszkańców Nowego Sącza w pierwszych kilku latach od zakończenia wojny był wynikiem jej skutków oraz trudnych warunków życia tego okresu. Wysoka była zachorowalność na dur brzuszny, dur płamisty, płonicę, błonicę, czerwonkę, odrę, zapalenie opon mózgowych, a nawet na malarię, występowały gruźlica i choroby weneryczne, istniało kilkanaście ognisk jaglicy. Aby zapobiec kolejnym przypadkom zachorowań, prowadzono intensywne szczepienia ochronne ludności przeciwko durowi brzuszemu, durowi płamistemu oraz ospie. Starania te przyniosły wymierne rezultaty, całkowicie zanikły bowiem zachorowania na tyfus brzuszny. Z ogólnej ilości 369

²³ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 1; Z. Mordawski, *Z dziejów nowosądeckiego szpitala 1945–1990*, „Rocz.Sąd.”, t. XXV, 1997, s. 136; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 220–223.

²⁴ APNS, ZMNS, sygn. 16, *Protokoły z posiedzeń...*, k. 53; Z. Mordawski, dz. cyt., s. 136; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 787, 788 (tabela).

²⁵ Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 788.

zgonów w roku 1946 na choroby zakaźne na terenie miasta zmarły 3 osoby, na gruźlicę 48, na choroby układu pokarmowego 4, na choroby serca 72, na nowotwory 31, z innych powodów 211, w tym 86 dzieci do lat 2. Po każdym zbadanym przypadku wystąpienia choroby zakaźnej u mieszkańców przeprowadzano wywiady w domach i dezynfekcje²⁶.

Stan sanitarny miasta i zachorowalność na choroby zakaźne w dużej mierze zależały od jakości dostępnej w Nowym Sączu wody pitnej. Przeprowadzone badania bakteriologiczne i jakościowe wody wodociągowej kwalifikowały ją do I-II klasy czystości. Studnie i urządzenia sanitarne w nieruchomościach nie budziły większych zastrzeżeń. Stwierdzono natomiast, że do wielu cieków na obszarze miasta wpuszczane są nieczystości z gospodarstw i zakładów przemysłowych, które w większości nie miały własnych oczyszczalni. To powodowało, że w kolejnych latach stan sanitarny miasta pogorszył się. Zarząd Miejski próbował temu zaradzić i w ramach działalności Miejskiej Straży Ochronnej utworzył specjalną sekcję sanitarno-porządkową, która miała czuwać nad utrzymaniem w mieście porządku sanitarnego zarówno przez właścicieli prywatnych, jak i samorządowych. Dokonywano częstych kontroli wody, sprzedawanych na targach i w sklepach towarów, usług w zakładach fryzjerskich i golarskich, gdzie sprawdzano czystość lokali, aparaturę oraz użycie płynów dezynfekcyjnych. Lekarz miejski przeprowadzał rewizje w zakładach przetwórstwa mięsnego, które niejednokrotnie wykrywały nieprawidłowości i niestosowanie się właścicieli do przepisów sanitarnych²⁷.

Poważnym problemem władz miejskich w tym czasie był stan urządzeń aseptycznych w domach mieszkalnych i instytucjach publicznych, domach przejętych w zarząd przez miasto oraz niektórych budynkach szkolnych. Ponadto problem stanowiła też sprawa łaźni publicznej i publicznych toalet. Miejski Ośrodek Zdrowia w sprawozdaniu za okres do 1949 r. wyraźnie zaznacza nieuregulowanie tych kwestii²⁸.

Rozwiązanie problemów należytej opieki zdrowotnej w mieście oraz sanitarno-epidemiologicznych należało do priorytetów Zarządu Miejskiego. Okres wojny był czasem, w którym mocno rozwijały się choroby zakaźne, w związku z czym należało jak najszybciej doprowadzić do likwidacji ich ognisk oraz stworzyć odpowiednie zaplecze instytucjonalne zajmujące się leczeniem i profilaktyką zdrowotną. Finansowano więc remont Miejskiego Ośrodka Zdrowia, urządzeń aseptycznych, Miejskiego Szpitala, uruchomiono Ubezpieczalnię Społeczną, stworzono pierwszą w mieście Stację Pogotowia Ratunkowego. Mimo to z upły-

²⁶ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 329; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 772.

²⁷ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 2; sygn. 49, *Badania stosunków rodzinnych, majątkowych, zarobkowych, adresów i opinii różnych osób, daniny narodowe [korespondencja]*, k. 175, 269, 281.

²⁸ APNS, ZMNS, sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 9.

wem kolejnych lat potrzeby miasta w zakresie opieki zdrowotnej wciąż wzrastały, często wykraczając poza możliwości podejmowanych inwestycji w tej dziedzinie.

Opieka społeczna

W oswoobodzonym Nowym Sączu potrzeby w zakresie opieki społecznej były niezmiernie duże. Po wycofaniu się Niemców w mieście funkcjonowały Dom Opieki dla Dorosłych, Dom Małych Dzieci i Dom Dziecka. Wszystkie te instytucje były jednak zniszczone, brak było żywności, ubrań, urządzeń i opieki lekarskiej. Oddział Opieki Społecznej wznowił swą działalność w styczniu 1945 r., zaczynając od całkowitej reorganizacji akcji społecznej na terenie miasta. Do jego zadań należało nadzorowanie i wspieranie materialne instytucji i organizacji pomagających najbardziej potrzebującym. Ich działalność utrzymywana była w większości z dotacji budżetowych, przydziałów żywności i odzieży, paczek UNRRA, a także z produkcji 7-hektarowego gospodarstwa rolnego. Opiekę lekarską sprawował Miejski Ośrodek Zdrowia²⁹.

Od czasu wznowienia działalności Referat Opieki Społecznej zajmował się pomocą dla repatriantów wojennych, osób wysiedlonych, mieszkańców terenów szczególnie dotkniętych zniszczeniami wojennymi oraz organizował opiekę nad dziećmi i młodzieżą. Ponadto podejmował walkę z żebractwem, alkoholizmem i prostytutką, najbiedniejszym finansował koszty pogrzebów. Osobom potrzebującym świadczone pomoc w postaci jednorazowych i stałych zapomóg, bezpłatnego leczenia, w tym także szpitalnego, wydawanych obiadów w kuchniach powszechnych prowadzonych przez Miejski Komitet Opieki Społecznej (MKOS), Zrzeszenie „Caritas” Diecezji Tarnowskiej – Oddział w Nowym Sączu oraz Towarzystwo Taniej Kuchni. Działająca przy MKOS kuchnia ludowa w 1946 r. wydawała posiłki dla 604 osób, Towarzystwo Taniej Kuchni dożywiało 12–15 osób dziennie z okresowym przydziałem żywności. Najwięcej jednak potrzebujących – 1930 osób – korzystało z dwóch kuchni prowadzonych przez „Caritas” przy parafiach św. Małgorzaty (pl. Kolegiacki 1) i Najświętszego Serca Pana Jezusa (ul. Zygmuntońska 24). Wydawano im posiłki, żywność, a także odzież i zasiłki pieniężne³⁰.

Uzyskane w 1946 r. z Urzędu Wojewódzkiego fundusze pozwoliły wraz z subwencjami z budżetu miasta na utrzymanie Miejskiego Domu Małych Dzieci zwanego Żłobkiem, który mieścił się w budynku dawnego żydowskiego szpitala przy ul. Kraszewskiego 44. Podopiecznym opieka społeczna oraz władze staro-

²⁹ APNS, ZMNS, sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 41; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 801.

³⁰ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 15, 20, 23; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 802.

stwa zapewniały podstawowe artykuły żywnościowe (ziemniaki, warzywa, cukier, kaszę, mąkę, mleko, kawę, jajka itp.). W 1946 r. w Domu Małych Dzieci przebywało 22 podopiecznych do lat 3. Dziećmi w omawianym okresie opiekowały się głównie siostry zakonne, choć zatrudniano do pomocy także osoby świeckie. W drugiej połowie 1949 r. zmieniły się zasady kierowania dziećmi do Domu Małego Dziecka. Od tej pory przyjmowano tylko pełne sieroty, a półsieroty i dzieci mające rodziców umieszczano w Domu Dziecka³¹.

Pod zarządem miasta funkcjonował również Miejski Dom Dziecka znajdujący się przy pl. Kolegiackim 2, w którym przebywali wychowankowie w wieku od 3 do 18 lat, uczęszczający do przedszkola, szkół podstawowych i średnich. W 1946 r. liczba wychowanków wynosiła 54. Opiekę nad nimi sprawowali pedagog oraz wychowawcy, w tym osoby świeckie i siostry zakonne. Zakład utrzymywany był przy pomocy Kuratorium Okręgu Szkolnego Krakowskiego. Podopieczni mieli zapewnione podstawowe potrzeby, byli pod regularną kontrolą lekarza z ośrodka zdrowia, choć początkowo zakład nie posiadał stałego lekarza i w koniecznych wypadkach usługi lekarskie bezpłatnie świadczył dr Adam Kozaczka. Początkowo Zarząd Miejski dostarczał podstawowych artykułów żywnościowych, natomiast w późniejszych latach Dom Dziecka w dużej części sam zapewniał sobie żywność (posiadał własne gospodarstwo rolne)³².

W różnorodnej formie zapewniało opiekę dzieciom i młodzieży. W 1945 roku w mieście istniały dwa przedszkola, do których uczęszczało 60 dzieci. Jedno było placówką państwową (Miejskie Przedszkole), mieszczącą się przy ul. Jagiellońskiej 58, drugie zaś prowadziła „Caritas” (obecnie niefunkcjonujące). Konieczność zapewnienia warunków częściowo przynajmniej rekompensujących trudności pierwszego okresu powojennego w zakresie odżywiania i opieki higieniczno-lekarskiej nad dziećmi skrzywdzonymi przez wojnę i okupację, a także dla sprawowania opieki nad dziećmi rodziców pracujących zawodowo przyczyniła się do zakładania nowych placówek tego typu. Zaangażowane w to były władze oświatowe, instytucje społeczne, religijne, związki zawodowe i zakłady pracy. Prowadzono też świetlice z dożywianiem (przy ul. Jagiellońskiej 75)³³.

Podczas wakacji w 1946 r. większości uczniów ze szkół powszechnych zorganizowano wypoczynek w postaci kolonii i półkolonii. Głównymi ich organizatorami były Miejski Komitet Pomocy Społecznej i Robotnicze Towarzystwo Przy-

³¹ APNS, ZMNS, sygn. 19, *Uchwały Zarządu Miejskiego 1949–1950*, k. 40; sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 16; Dom Małego Dziecka w październiku 1949 r. przeszedł pod zarząd Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu.

³² APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17; sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 357.

³³ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 15–17; J. Słowik, *Rozwój szkolnictwa w latach 1945–1990 [w:] Dzieje miasta...*, s. 631; W latach 1945–1950 w Nowym Sączu funkcjonowało pięć przedszkoli, a liczba dzieci objętych opieką przedszkolną wzrosła do 396.

jaciół Dzieci, które zorganizowały wypoczynek dla ok. 750 podopiecznych. Wyjazdy dla dzieci organizowało również Zrzeszenie „Caritas”. Dla dzieci walczącej się, sierot i wymagających doraźnej opieki utworzono przy ul. Lwowskiej 59 Pogotowie Opiekuńcze pod nadzorem Miejskiego Komitetu Opieki Społecznej. Do pogotowia trafiały dzieci skierowane przez Zarząd Miejski lub Inspektorat Szkolny i przebywały w nim do momentu skierowania ich do odpowiednich zakładów opiekuńczych lub gmin miejsca zamieszkania. Wyposażenie placówki było jednak skromne, często brakowało podstawowych mebli, aby zaoszczędzić na wydatkach prowadzono z przedszkolem wspólną kuchnię i administrację. Wysokie koszty utrzymania spowodowały, że Pogotowie Opiekuńcze zamknięto pod koniec marca 1949 r.³⁴

Institucją opiekującą się dziećmi i młodzieżą był także Zakład dla Sierot im. Adeli Moraczewskiej przy ul. Długosza 53 prowadzony przez ss. Felicjanki. Przebywały w nim tylko dziewczęta w wieku 3–18 lat, w 1946 było ich od 30 do 37. W ciągu kolejnych lat placówka zmieniała nazwę i zakres działania: była ochronką, potem przedszkolem, domem dziecka podporządkowanym i utrzymywanym przez „Caritas”. Środki na utrzymanie, odzież i żywność (mąkę, cukier, fasolę, masło, mleko w proszku, czekoladę, słodycze, kakao, soki, śledzie, mięso, jaja w proszku, paczki UNRRA itp.) dostarczały Inspektorat Szkolny, Fundusz Apropowizacyjny oraz miasto³⁵.

W ramach działalności opiekuńczej kobietom w ostatnich trzech miesiącach ciąży oraz matkom wychowującym dzieci do 1. roku życia zapewniano pomoc w formie zapomóg pieniężnych, dożywiania i bezpłatnego leczenia. W Nowym Sączu istniała Stacja Opieki nad Matką i Dzieckiem Miejskiego Ośrodka Zdrowia, która podopiecznym raz w miesiącu wydawała paczki żywnościowe (mleko, masło, cukier, kaszę, mąkę, ser, grysik) oraz produkty otrzymanywane z Międzynarodowego Funduszu Pomocy Dzieciom. W mieście od marca 1946 r. działało subwencjonowane przez Zarząd Miasta Miejskie Przedszkole i Żłobek umieszczone w budynku przy ul. Jagiellońskiej 58. Przybywały w nim dzieci z najbiedniejszych rodzin, które mogły liczyć na trzy posiłki w ciągu dnia oraz ciepłą odzież. Na święta wychowankowie dostawali paczki ze słodyczami oraz pieczywem. W 1948 r. Miejskie Przedszkole oraz Żłobek zostały wraz z całym inwentarzem i magazynem żywnościowym przejęte przez Komitet Opieki Społecznej i finansowane z jego budżetu³⁶.

Zapewniając pomoc potrzebującym, władze miejskie przywróciły funkcjonowanie Miejskiego Domu Opieki dla Dorosłych przy ul. św. Ducha 6. Sprawował

³⁴ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 15, 19; sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 41; Z. Mordawski, M. Nowak, dz. cyt., s. 802.

³⁵ APNS, ZMNS, sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17.

³⁶ APNS, ZMNS, sygn. 17, *Protokoły z posiedzeń Kolegialnego Zarządu Miejskiego z 1948 roku*, k. 35; sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 16–17; sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 41.

on pełną opiekę nad osobami starszymi, chorymi, umysłowo upośledzonymi. W roku 1946 przebywało w nim od 63 do 71 osób, w większości z terenu miasta, natomiast na początku 1950 r. zakład posiadał 86 miejsc³⁷.

W ramach społecznej opieki pozazakładowej organizowano pomoc dla bezdomnych, osób niezdolnych do pracy, więźniów, którzy skończyli odbywanie kary, zajmowano się pośrednictwem w poszukiwaniu pracy dla bezrobotnych oraz tworzone rodziny zastępcze. Z końcem 1948 r. Zarząd Miejski wystąpił do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z wnioskiem o przyznanie dotacji na zatrudnienie bezrobotnych robotników oraz kobiet. Dzięki temu w ciągu 1949 r. pracę przy budowie placu postojowego dla furmanek oraz przy pracach ogrodowych w rejonie rynku miejskiego otrzymało ponad 200 osób. Na terenie Nowego Sącza w 1946 r. funkcjonowało 66 rodzin zastępczych, które opiekowały się dziećmi bezdomnymi po rodzicach Polakach (52) i volksdeutschach (28). Z ogólnej liczby 80 dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych 20 znajdowało się w wieku przedszkolnym, 37 uczęszczało do szkół podstawowych, 6 do zawodowych, 16 do średnich, 1 uczyło się prywatnie. Wszystkie rodziny otrzymywały zasiłek w wysokości 600 zł miesięcznie na każde dziecko, pomoc żywnościową i odzieżową³⁸.

Najbiedniejszej ludności, w tym ubogiej młodzieży szkolnej, repatriantom oraz osobom zdemobilizowanym w ramach rozdawnictwa darów z UNRRA, przyznawano odzież, obuwie i inne artykuły. Punkt wydawania paczek, tzw. magazyn miejski, mieścił się przy ulicy Lwowskiej 4. W 1946 r. z pomocy UNRRA skorzystało 2617 rodzin. Pomoc udzielana była również emerytom w postaci zapomóg pieniężnych oraz zapasów węgla opałowego. Z funduszu opieki społecznej przyznawano pensje wdowom i sierotom. Pomagano rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Udzielano zapomóg pieniężnych na pokrycie kosztów leczenia bądź ze względu na złe warunki materialne spowodowane długotrwałą chorobą. Mieszkańcy, którzy żyli w ubóstwie, zwalniani byli z podatków, np. od lokali, od opłat za wodę, prąd, czyszczenie jezdni³⁹.

Po wyzwoleniu miasta spod władzy okupanta kwestia organizacji opieki społecznej była jednym z głównych zadań samorządu. Trzeba było zapewnić pomoc repatriantom wojennym, dzieciom, które w działaniach wojennych straciły rodziny, samotnym matkom i osobom starszym, zadbać o ich zdrowie i bezpieczeństwo. Starano się zabezpieczyć opiekę, tworząc m.in. domy pomocy i wsparcia, stołówki, w których prowadzono akcje dożywiania. Poszukiwano też innych sposobów wsparcia finansowego i materialnego dla najbardziej potrzebujących.

³⁷ APNS, ZMNS, sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 369.

³⁸ APNS, ZMNS, sygn. 5, *Organizacja Zarządu...*, k. 19; sygn. 21, *Sprawozdania miesięczne...*, k. 35.

³⁹ APNS, ZMNS, sygn. 14, *Protokoły z posiedzenia...*, k. 53; sygn. 17, *Protokoły z posiedzeń...*, k. 86, 96; sygn. 18, *Protokoły z posiedzeń Zarządu Miejskiego z 1949 roku*, k. 35, 75; sygn. 20, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 22.

Zakończenie

Powojenna rzeczywistość to trudny czas dla władz miejskich podejmujących się realizacji najważniejszych zadań społecznych. Oceniając ich zaangażowanie oraz efektywność rozwiązywania owych kwestii, należy pamiętać, iż wykonywanie zobowiązań utrudniały zniszczenia wojenne oraz trudna sytuacja polityczna całego kraju. Władze samorządowe podejmowały starania, aby w miarę możliwości przywrócić przedwojenny poziom życia w mieście, choć ogrom potrzeb kilkakrotnie przekraczał budżet miejski.

Najtrudniejszą sprawą i pierwszorzędną zarazem było rozwiązanie problemu braku żywności oraz trudności lokalowych mieszkańców Nowego Sącza. Niedobory artykułów żywnościowych starano się łagodzić, stosując system reglamentacyjny, co było praktyką ogólnokrajową. Rozdział żywności tylko częściowo jednak rozwiązywał problem, gdyż ludności wciąż przybywało, a niejednokrotnie brak dokładności i konsekwencji w rozdysponowywaniu przydziałów nie zapewniał pomocy wszystkim potrzebującym. Sytuacji mieszkaniowej również nie udało się w sposób znaczący poprawić. Mimo iż podjęto budowę nowych kolonii mieszkalnych oraz remont budynków uszkodzonych, Zarząd Miejski ciągle borykał się z brakiem lokali mieszkaniowych w mieście. Główną tego przyczyną był niewystarczający budżet oraz wzrastająca liczba mieszkańców miasta.

Działalność władz miasta w sferze ochrony zdrowia i opieki społecznej była nieco bardziej skuteczna. Trzeba zaznaczyć, że duże znaczenie miało tutaj zaangażowanie mieszkańców oraz innych instytucji, m.in. kościelnych, oświatowych, związków zawodowych czy zakładów pracy. Choć personalnie skromnie wyposażone, to jednak w stosunkowo krótkim czasie po wyzwoleniu wznowiły swą działalność Miejski Ośrodek Zdrowia oraz Ubezpieczalnia Społeczna, które prowadziły m.in. działania o charakterze profilaktycznym. Nieprzerwanie od czasu wojny funkcjonował szpital, ale skromna liczba miejsc, przestarzała aparatura, brak specjalistów oraz niedobór funduszy na niezbędne remonty spowodowały, że poprawa stanu zdrowia mieszkańców ciągle była przedmiotem bieżących wysiłków Zarządu Miejskiego.

Samorząd starał się także zapewnić odpowiedni poziom opieki społecznej dla osób najbardziej potrzebujących. Zorganizowano domy opieki, akcję dożywiania dzieci i młodzieży, najbiedniejszym przyznawano zasiłki pieniężne, pomagano bezrobotnym, niezdolnym do pracy, repatriantom, byłym więźniom. Przy nieustannych problemach finansowych budowano odpowiednie zaplecze instytucjonalne zajmujące się szeroko pojętą pomocą społeczną, z której korzystała znaczna część nowosądeczan. I mimo że system sprawowania władzy w terenie budził w tym czasie liczne kontrowersje, to jednak podejmowane w latach 1945–1950 przez Zarząd Miejski i Miejską Radę Narodową działania mające na celu rozwiązywanie najważniejszych problemów społecznych znacząco przyczyniły się do prawidłowego funkcjonowania miasta.

Magdalena Łobos-Kubiś

OCHRONA ZDROWIA I OPIEKA SPOŁECZNA W PRZEMYSŁU W LATACH 1975–1989

Uwagi wstępne

Czerwiec roku 1975 przyniósł Polsce istotną zmianę – weszła w życie reforma administracyjna wprowadzona ustawą z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Wiele miast zmieniło swój status z powiatowych na wojewódzkie. Tak stało się między innymi z Przemyślem, który do tej pory pozostawał w granicach województwa rzeszowskiego, a od czerwca 1975 r. stał się stolicą jednego z 49 nowo utworzonych województw. Oznaczało to dla miasta dużą szansę na rozwój, ale również poważne zmiany i nowe obowiązki w wielu dziedzinach życia społeczno-politycznego, również w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej. Na przykładzie Przemyśla można prześledzić, jak zadania te realizowano na poziomie lokalnym oraz jak ochrona zdrowia i pomoc społeczna funkcjonowały i ewoluowały w tym wojewódzkim wtedy mieście od połowy lat siedemdziesiątych do roku 1989, czyli do upadku systemu realnego socjalizmu w Polsce.

Sprawy związane z ochroną zdrowia zawsze bardzo poruszały społeczeństwo i stanowiły przedmiot szczególnego zainteresowania władz. Nie inaczej było w Polsce Ludowej. Konstytucja PRL wśród podstawowych praw obywateli zapewniała *prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy*. Miały temu służyć między innymi: rozwój systemu ochrony zdrowia organizowanego przez państwo, szerokie udostępnianie bezpłatnej pomocy medycznej, rozbudowa szpitali i innych obiektów, opieka nad osobami niepełnosprawnymi, rozwój ubezpieczeń społecznych na wypadek choroby, podeszłego wieku, niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnego rodzaju form opieki społecznej¹.

Od 1973 r. podstawowymi instytucjami, które pełniły opiekę medyczną nad społeczeństwem, były w powiatach zespoły opieki zdrowotnej (tzw. ZOZ). Dopuszczano również tworzenie przemysłowych zespołów opieki zdrowotnej, które zapewniały opiekę np. pracownikom zakładów przemysłowych. Przeprowadzona w 1975 r. re-

¹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., DzU 1952, nr 33, poz. 232.*

forma administracyjna wymusiła dostosowanie organizacji systemu ochrony zdrowia do nowych realiów administracyjnych. W tym celu minister zdrowia i opieki społecznej wydał rozporządzenie, na mocy którego ZOZ-y nadal pozostawały podstawowymi jednostkami organizacyjnymi systemu ochrony zdrowia, jednak od tej pory miały funkcjonować w obwodach zapobiegawczo-leczniczych wyznaczonych przez wojewodę. Obwody takie stanowiły obszary zamieszkałe przez 30–150 tys. mieszkańców. Zadania podstawowej opieki medycznej od tej pory miały być wykonywane w rejonach zapobiegawczo-leczniczych. Dotychczasowe szpitale wojewódzkie zostały zastąpione wojewódzkimi szpitalami zespolonymi, które miały za zadanie głównie uzupełniać świadczenia realizowane przez ZOZ, ale również, w razie potrzeby, pełnić te same świadczenia co ZOZ-y. Na mocy kolejnego rozporządzenia ministra zdrowia, z 1982 r., równoległe z wojewódzkimi szpitalami zespolonymi miały być tworzone szpitale wojewódzkie. Wojewódzkie szpitale zespolone miały od tej pory nowe zadanie – była to organizacja i kontrola opieki społecznej².

Opieka społeczna jako sposób realizacji zabezpieczenia społecznego ludzi najbardziej potrzebujących w czasie swojej ewolucji przechodziła wiele faz, wielokrotnie zmieniała się jej koncepcja i formy działalności. W Polsce Ludowej w tym zakresie obowiązywała (formalnie aż do jej uchylecia w 1990 r.) ustawa o opiece społecznej z 1923 r. System stworzony przez tę ustawę funkcjonował do 1950 r., kiedy to samorząd terytorialny uległ likwidacji. Ponadto od 1959 r. sfera opieki społecznej rozbudowywana była na drodze pozaustawowej, zwłaszcza w formie instrukcji poszczególnych ministrów. W 1961 r. kompetencje w tym zakresie od resortu pracy przejęło ministerstwo zdrowia. W 1973 r. w utworzonych zespołach opieki zdrowotnej na terenie całej Polski zorganizowano ośrodki opiekuna społecznego (opiekunowie nie pobierali wynagrodzenia za pracę). Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych opiekunów społecznych stopniowo zaczęto zastępować zawodowymi pracownikami socjalnymi, choć opiekunowie społeczni działali w środowisku nadal³.

Organizacja ochrony zdrowia i opieki społecznej w Przemysłu

W połowie lat siedemdziesiątych w Urzędzie Miejskim w Przemysłu za sprawy dotyczące zdrowia i pomocy społecznej odpowiedzialny był Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej. Poza tym istotną rolę odgrywała również odpowiednia komisja Miejskiej Rady Narodowej (MRN). Wybrana jeszcze w 1974 r.

² *Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 lutego 1973 r. w sprawie organizacji zespołów opieki zdrowotnej*, Dz.U. 1973, nr 7, poz. 52; *Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji i zadań zakładów opieki zdrowotnej*, Dz.U. 1975, nr 25, poz. 134; *Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji i zadań zakładów opieki zdrowotnej*, Dz.U. 1982, nr 15, poz. 121.

³ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 166–167.

i reorganizowana po reformie administracyjnej przemyska MRN podzielona była na pięć takich komisji. Sprawami zdrowia i opieki społecznej miała się zająć komisja zdrowia, spraw socjalnych i ochrony środowiska. Na początku nowej kadencji MRN, czyli w 1974 r., podzielono wspomnianą komisję na trzy zespoły. Pierwszy z nich miał zająć się ochroną zdrowia, drugi ochroną środowiska i sprawami socjalnymi, a trzeci turystyką i rekreacją. W 1974 r. komisja liczyła 15 osób⁴.

Po przeprowadzeniu reformy administracyjnej zlikwidowano Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej UM, przenosząc jego kompetencje na odpowiedni wydział powstałego w Przemysłu Urzędu Wojewódzkiego. Od tej pory również komisja zdrowia MRN miała znacznie mniejszy wpływ na działalność przemyskiej służby zdrowia. Na czele Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej przemyskiego UW stał Główny Lekarz Wojewódzki. Miał on dwóch zastępców – jednego do spraw lecznictwa, drugiego zajmującego się ekonomią i administracją. Wydział dzielił się na cztery oddziały: medycyny zapobiegawczej, lecznictwa i rehabilitacji oraz uzdrowisk; kadr; pomocy społecznej; księgowości i planowania⁵.

Przemyski Wojewódzki Szpital Zespolony (WSZ) mieścił się w różnych częściach miasta. Łącznie dysponował 750 łózkami (stan na 1982 r.), jednak na skutek niemal stale trwających remontów w rzeczywistości miejsc było znacznie mniej – około 680. Główne kompleksy budynków znajdowały się przy ulicach Rogozińskiego i Słowackiego. Ten ostatni działał na terenie wojskowym, szpitalowi udostępniany był w ramach dzierżawy. Umowę dzierżawy wojsko wypowiedziało w roku 1973. Od tej pory działalność szpitalna była prowadzona w tym miejscu na zasadzie zasiedzenia. Do 1983 r. szpital był jednocześnie Zakładem Opieki Zdrowotnej dla miasta, obejmował swoją opieką bardzo dużą liczbę ludności, przez co funkcjonował mało sprawnie (m.in. ze względu na konieczność nadzoru szpitala nad lecznictwem otwartym, co nie powinno leżeć w jego gestii). Posiadał również nadmiernie rozbudowaną administrację i biurokrację. W lipcu 1983 r. zdecydowano o „wskrzeszeniu” zlikwidowanego po reformie administracyjnej odrębnego ZOZ-u, który rok później mógł zacząć sprawować opiekę nad przemyskim rejonem profilaktyczno-leczniczym⁶.

⁴ Archiwum Państwowe w Przemysłu (cyt. APP), Miejska Rada Narodowa i Urząd Miejski w Przemysłu (cyt. MRN i UM w Przemysłu), sygn. 5/377, *Protokoły z posiedzeń MRN od 26.06.1975 do 22.06.1976*, k. 30–31; sygn. 57/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska 1977 r.*, k. 50.

⁵ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Ochrony Środowiska od dnia 13 II 81 do 17 XI 81*, k. 57; tamże, Urząd Wojewódzki w Przemysłu (cyt. UW w Przemysłu), sygn. 1/53, *Struktura organizacyjna Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Przemysłu*, k. 11, 18–19.

⁶ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 40/377, *Komisja Zdrowia, Ochrony Środowiska i Spraw Socjalnych. Działalność Komisji od 2 I 75 do 13 XII 75*, k. 30; sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 58; sygn. 82/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska*

Potrzeby w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej zabezpieczały w Przemysłu przychodnie rejonowe: przy ulicy Grottgera, ul. 3 Maja (z filią przy ulicy Pstrowskiego) i Sportowej. Obejmowały one w 1982 roku 16 rejonów ogólnych, 10 pediatrycznych i 3 dla kobiet (ginekologicznych). Osobno funkcjonowały przychodnie specjalistyczne, np. przy szpitalu przy ul. Słowackiego (ortopedyczna, chirurgii oraz interny dziecięcej) czy – po odłączeniu ZOZ od WSZ – Przychodnia Specjalistyczna z poradniami: reumatologiczną, laryngologiczną, okulistyczną, dermatologiczną, neurologiczną, chirurgiczną, usprawnienia leczniczego, sportowo-lekarską, medycyny szkolnej i medycyny pracy. Ważną funkcję w służbie zdrowia okresu Polski Ludowej pełniła również przemysłowa służba zdrowia, której przychodnie obejmowały swoją opieką zatrudnionych w zakładach pracy oraz uczniów szkół zawodowych. Nadzór nad tego typu placówkami w województwie (których w 1977 r. było 19, a dziesięć lat później 21) oraz nad poradniami medycyny pracy pełniła Wojewódzka Przychodnia Przemysłowa, która miała swoją siedzibę przy ulicy Jasińskiego. W ramach przemysłowej służby zdrowia funkcjonowały np. Przychodnia Przemysłowa Gazownictwa, Przychodnia przy Zakładach Wyrobów Powlekanych „Sanwil” czy Międzyzakładowa Przychodnia dla Pracowników Przemysłu Spożywczego. W 1975 r. rozpoczęto również budowę przychodni kolejowej, przy ul. Sportowej, której ukończenie przewidywano początkowo na 1978 r. Termin ten stale się jednak odwlekał. Istniała również w Przemysłu Międzyzakładowa Poradnia „K” dla pracownic przemysłowych zakładów pracy. Powołano ją we wrześniu 1975 r.⁷

W ramach poszczególnych rejonów lekarskich w mieście działali tzw. pracownicy socjalni. Były to wykwalifikowane osoby niosące pomoc ludziom potrzebującym w ich własnych domach. Pierwsi pracownicy socjalni pojawili się w roku 1975 r. Było ich wówczas w Przemysłu czterech. W 1985 r. miasto Przemysł podzielone było na 17 rejonów, pracowników socjalnych było już wówczas 14. Zadaniem przedstawicieli tej grupy zawodowej było rozeznawanie potrzeb socjalnych swojego rejonu poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, opracowywanie planu pomocy i realizowanie go. Ponadto opieką nad starszymi i niepełnymi w ich domach zajmowali się terenowi opiekunowie społeczni, którzy za swoją pracę nie pobierali żadnego wynagrodzenia, działali bezinteresownie. Były to osoby różnych zawodów i z różnym wykształceniem – np. nauczycie-

z 1982 r., k. 11; Z. Besz, *Ubogiego sny o potędze*, „Życie Przemyskie” 1985, nr 8, s. 10; ZS, *Krok do przodu i co dalej?*, tamże 1984, nr 14, s. 1.

⁷ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 40/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 103; sygn. 62/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 27, 29, 31; sygn. 72/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska za 1980 r.*, k. 19; sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 46; sygn. 82/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 9, sygn. 243/377, *Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Spraw Socjalnych. Kontrole 1987 r.*, k. 14; sygn. 334/377, *Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Spraw Socjalnych. Protokoły 1989 r.*, k. 24; *W trosce o zdrowie 34 tysięcy*, „Życie Przemyskie” 1977, nr 9, s. 3; (Woj), *Przemysłowa służba zdrowia*, tamże 1987, nr 49, s. 5.

le czy pracownicy służby zdrowia (często także emeryci). Działali w przydzielonych im rejonach. W 1983 r. było ich na terenie Przemyśla 20, w 1985 – 24. Ich działania nadzorował Wojewódzki Ośrodek Opiekuna Społecznego. Oni również, podobnie jak pracownicy socjalni, mieli za zadanie przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, na podstawie których łatwiej było później udzielić pomocy konkretnej osobie⁸.

Organy administracji państwowej nie były jedynymi instytucjami, które zajmowały się opieką społeczną. Istniały również organizacje, których głównym zadaniem była pomoc najbardziej potrzebującym. Najważniejsze z nich, które działały w Przemyślu w omawianym okresie, to Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) i Polski Czerwony Krzyż. Polski Komitet Pomocy Społecznej był stowarzyszeniem charytatywnym wspomagającym opiekę społeczną organizowaną przez lokalne władze. Oddział przemyski prowadził zbiórki odzieży i datków dla najbardziej potrzebujących, dostarczał takich artykułów, jak bielizna pościelowa, rozdawał bloczki obiadowe dla ludzi niesprawnych o najniższych dochodach. Posiadał również etatowe opiekunki domowe opłacane z dotacji przekazywanych przez Radę Naczelną stowarzyszenia z Warszawy. Poza tym funkcjonowała tzw. pomoc sąsiedzka, w ramach której usługi ludziom chorym i niedołączonym świadczyli ich sąsiedzi opłacani ryczałtami w wysokości 3000 zł miesięcznie. Według stanu na wrzesień 1985 r. oddział przemyski dysponował 62 etatowymi opiekunkami i 63 pomocami sąsiedzkimi. Łącznie pod opieką przemyskiego PKPS pozostawały 174 osoby⁹.

Fundusze na pomoc swoim podopiecznym przemyski oddział PKPS gromadził na różne sposoby. Część środków pochodziła ze składek członkowskich. Poza tym prowadzono różnego rodzaju zbiórki i sprzedaże (np. znaczków). PKPS współpracował również z różnymi instytucjami i zakładami pracy, które dofinansowywały działalność komitetu. I tak np. bezpłatne obiady podopiecznym komitetu fundował Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej przemyskiego Urzędu Miejskiego, a zakłady „Pomona” czy „Polna” współpracowały z PKPS w zakresie świadczeń dla swoich emerytów – podopiecznych komitetu¹⁰.

Pomoc osobom najbardziej potrzebującym świadczyły również punkty opieki Polskiego Czerwonego Krzyża. W roku 1985 na terenie Przemyśla było ich cztery. Pomocą w zakresie PCK zajmowały się tzw. siostry PCK, których w 1981 r. było 70, a w 1985 r. 60. Podobnie jak w przypadku PKPS funkcjonowała również pomoc sąsiedzka, za którą udzielający wsparcia otrzymywali zapłatę w wy-

⁸ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 87/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska 1983 r.*, k. 9; sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Spraw Socjalnych. Protokoły i wnioski z kontroli 1985*, k. 23–24; A. Bogusławska, *Człowieczy los, „Życie Przemyskie” 1979*, nr 2, s. 4–5; A. Bogusławska, *Z potrzeby serca*, tamże, nr 4, s. 4; W. Mołoń, *Gorzki smak pomidorowej*, „Nowiny” 1989, nr 267.

⁹ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia...*, s. 22.

¹⁰ (bs), *Wspomagają w potrzebie*, „Życie Przemyskie” 1987, nr 21, s. 7.

sokości od 1500 do 2500 zł. Zarząd Wojewódzki PCK w Przemyślu zajmował się też dystrybucją przesyłek zagranicznych przeznaczonych dla najbardziej potrzebujących. Paczki przybywały z Finlandii, Węgier, RFN i Austrii, a znajdowały się w nich przede wszystkim używane ubrania, leki, artykuły higieny osobistej oraz mleko i odżywki dla dzieci. Rozdzielaniem darów z paczek zajmowała się specjalnie powołana w tym celu komisja, której przewodniczył lekarz z Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego Jerzy Dębski. W jej skład weszli także przedstawiciele Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego, Zarządu Wojewódzkiego PKPS, Wojewódzkiej Przychodni Matki i Dziecka, Kurii Biskupiej oraz działacze społeczni i członkowie komisji rewizyjnych Zarządów Miejskiego i Wojewódzkiego PCK. Przeważnie to właśnie komisja decydowała o tym, kto zostanie obdarowany, choć zdarzało się, że darczyńcy sami zastrzegali, jakie grupy społeczne powinny uzyskać ich pomoc. Zarząd Wojewódzki PCK zajmował się również dystrybucją bloczków żywniowych, z których potem mogli korzystać najbardziej potrzebujący. Często byli to emeryci żyjący poniżej minimum socjalnego. Za bloczek można było otrzymać ciepły posiłek w dwóch punktach w Przemyślu. Pierwszy zorganizowały u siebie siostry felicjanki, drugi powstał w barze „Ekspres” przy placu Na Bramie¹¹.

Choć instytucji i osób niosących pomoc najbardziej potrzebującym było w mieście wiele, a ich działalność była pożyteczna, to działały one niejako „obok siebie” i nie współpracowały ze sobą, co z kolei powodowało pewien chaos. Obowiązki instytucji pełniących opiekę społeczną na terenie Przemyśla niejako przenikały się. Taka sytuacja skutkowała tym, że wiele osób potrzebujących wsparcia mogło nie otrzymywać niezbędnej pomocy. Właśnie między innymi z tych względów wielu przedstawicieli władz, a przede wszystkim pracowników opieki społecznej, widziało potrzebę skupienia pomocy potrzebującym pod jednym szyldem. Po części udało się to dopiero w roku 1983, kiedy zarządzeniem ówczesnego prezydenta miasta Przemyśla Bogusława Pruchnika został powołany zespół do spraw opieki społecznej. Jego przewodniczącym został zastępca prezydenta Jerzy Mazur. Prócz niego w skład zespołu weszło 11 osób. Byli to m.in. członkowie PKPS, PCK, Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, Stowarzyszenia PAX, Towarzystwa Przyjaciół Dzieci czy Związku Bojowników o Wolność i Demokrację. Celem zespołu była kontrola organizacji i instytucji zajmujących się opieką społeczną na terenie Przemyśla i koordynacja ich działalności¹².

¹¹ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 26–27; A. Koniecka, *Nie pukać*, „Nowiny” 1981, nr 172, s. 4; W. Mołoń, *Gorzki smak...*, (wab), *Tylko trzy pytania...*, „Nowiny” 1982, nr 28, s. 4.

¹² APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 87/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 9, 12; A. Koniecka, *Nie pukać...*, s. 4.

Podstawowe problemy przemyskiej służby zdrowia

Omawiany okres w dziejach przemyskiej służby zdrowia był niezwykle trudny. W wielu przypadkach niemożliwa okazała się prawidłowa jej organizacja i działalność. Na ten stan składało się wiele czynników. Kryzys gospodarczy lat osiemdziesiątych nie sprzyjał sytuacji ekonomicznej miasta, a to z kolei przekładało się na braki w kadrze medycznej oraz fatalny stan budynków placówek służby zdrowia. Zdecydowana większość obiektów przemyskiej służby zdrowia usytuowana była w budynkach przypadkowych, często zupełnie nieprzystosowanych do pełnienia swoich funkcji. Wiele z nich (zwłaszcza kompleks szpitalny przy ul. Słowackiego) pochodziło jeszcze z XIX wieku. Można tu przywołać chociażby przykład siedziby Kolumny Transportu Sanitarnego, która na początku 1975 r. nie posiadała nawet wystarczającej liczby garaży dla swoich pojazdów, wskutek czego samochody musiały stać na dworze¹³.

Z fatalnym stanem swoich budynków musiał się zmierzyć również przemyski szpital. Właśnie z tego względu jeszcze przed reformą administracyjną postulowano budowę nowego obiektu szpitalnego dla miasta. Założono, że budynek zaprojektowany na około 660 łóżek zostanie wzniesiony na terenach za tzw. Winną Górą. Od samego początku nowa inwestycja napotykała jednak trudności. Pierwszym problemem było przeniesienie planowanego rozpoczęcia budowy szpitala z roku 1977 na wrzesień 1979 r. Zmieniali się również generalni wykonawcy inwestycji – w 1980 r. budowę od Przemyskiego Kombinatoru Budowlanego (PKB) przejęło przedsiębiorstwo Budpol Kraków. W 1981 r. wykonawca znów się zmienił, inwestycją na powrót zajął się PKB. Zmiana wykonawcy spowodowała dalsze opóźnienie w pracach o wartości robót około 8 mln zł. Dwa lata później główny wykonawca inwestycji znów został zmieniony – tym razem było to Rzeszowskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego. W ten sposób termin ukończenia budowy tak ważnego dla miasta obiektu oddalał się coraz bardziej. W 1978 r. planowano, że zakończy się ona w 1986 r. W rzeczywistości jednak szpital został oddany do użytku już po transformacji ustrojowej. Przy szpitalu wybudowano również trzy jedenastopiętrowe bloki – hotelowce dla służby zdrowia (ich budowa zakończyła się w 1987 r.)¹⁴.

Jednym z oddziałów szpitalnych, na który zwracano szczególną uwagę, a który w Przemyśle w omawianym okresie przeżywał głęboki kryzys, był oddział

¹³ APP, MRN i UM w Przemyśle, sygn. 40/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 30, 32–33, 105.

¹⁴ APP, MRN i UM w Przemyśle, sygn. 40/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 31, 143; sygn. 57/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 36; sygn. 62/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska od dnia 1 III 78 do dnia 3 XII 78*, k. 7; sygn. 72/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska za 1980 r.*, k. 14; sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 46; sygn. 87/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 5; W. Wojcieszonek, *Rosną mury szpitala wojewódzkiego*, „Życie Przemyskie” 1988, nr 11, s. 5; tenże, *Widać postęp*, tamże 1987, nr 15, s. 10.

ginekologiczno-położniczy. W Przemysłu od połowy lat siedemdziesiątych znajdował się on w budynku przy ul. Słowackiego, gdzie został przeniesiony z ul. Wodnej. Warunki lokalowe pozostawiały wiele do życzenia – obiekt był nieremontowany, powierzchnia szczupła, a liczba łóżek – bardzo niewielka (w 1980 r. było ich np. 45). Te wszystkie czynniki doprowadziły do zamknięcia oddziału w 1980 r., a ciężarne mieszkanki Przemysłu zmuszone były rodzić w innych miejscowościach województwa. Przez długi czas sytuacja była patowa. Usilnie poszukiwano więc jakiegoś rozwiązania¹⁵.

W czerwcu 1979 r. zakończył swoją działalność zakład poprawczy znajdujący się na osiedlu Lipowica. W styczniu 1981 r. obiekt przeznaczono na potrzeby służby zdrowia. Pierwszym pomysłem zagospodarowania budynku, który zaproponowały władze wojewódzkie, było umieszczenie w nim właśnie oddziału ginekologiczno-położniczego. Nie była to jednak propozycja trafiona – Lipowica była osiedlem położonym na obrzeżach miasta, a ponadto na wzgórzu, więc dostęp do oddziału byłby bardzo utrudniony. Mimo wszystko rozpoczęto starania o dostosowanie obiektu do potrzeb oddziału. Opracowywaniem potrzebnej dokumentacji zajmowało się krakowskie Biuro Projektów Służby Zdrowia. Proces załatwiania wszystkich formalności trwał jednak długo – oddziały ginekologiczno-położnicze były bowiem oddziałami, co do których wymogi były bardzo rygorystyczne. Brak odpowiedniej dokumentacji z kolei nie pozwalał na podpisanie umowy z wykonawcą planowanego remontu, którym było Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Budownictwa Komunalnego. Kiedy okazało się, że opracowywanie dokumentacji może zająć nawet dwa lata, niektórzy radni MRN przerazili się perspektywą tak długiego oczekiwania na oddział ginekologiczno-położniczy w Przemysłu (należało do tych dwóch lat dodać przecież jeszcze okres remontu i adaptacji budynku). Z tego powodu coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy o konieczności powrotu oddziału do kompleksu szpitalnego przy ul. Słowackiego¹⁶.

Wobec przedłużającego się procesu adaptacji budynku na Lipowicy oraz niekorzystnego położenia tego obiektu w 1983 r. Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska wniosowała do władz wojewódzkich, aby umiejscowić tam oddziały niewymagające zabiegów, np. reumatologiczny bądź dla osób przewlekle chorych. Utrzymywano również nadal, że oddział położniczy powinien znaleźć się w budynku przy ul. Słowackiego. Ostatecznie władze rzeczywiście zmieniły swoje stanowisko i zdecydowano o umieszczeniu oddziału ginekologiczno-położniczego w jednym z budynków kompleksu przy ul. Słowackiego. Obiekt na Lipowicy natomiast odebrany i przekazany został we wrześniu 1988 r. Niestety, zagospodarowanie nie było wówczas jeszcze możliwe ze względu na mnogość usterek, z którymi budynek został oddany do użytku. Ostatecznie

¹⁵ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 57/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 6, Z. Besz, *Przepraszam, gdzie mogę się urodzić?*, „Życie Przemyskie” 1980, nr 31, s. 10.

¹⁶ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 82/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 6, 26–28.

nastąpiło to dopiero 3 czerwca 1989 r., choć działalność oddziału reumatologicznego była tam prowadzona już od 7 kwietnia. Poza reumatologią znalazły się tam oddziały wewnętrzny i neurologiczny¹⁷.

Jednym z głównych problemów przemyskiej służby zdrowia był brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry medycznej. W 1975 r. na terenie miasta brakowało aż 24 lekarzy i stomatologów. W roku 1983 r. lekarzy było 162, dentystów 37, pielęgniarek 442. Sytuacja kadrowa w przemyskiej służbie zdrowia, mimo problemów, zaczęła się trochę stabilizować w 1985 r., kiedy to liczba lekarzy zwiększyła się do 178. W 1986 r. lekarzy było 182, dentystów 41, a pielęgniarek 538, lecz nadal nie zabezpieczało to w pełni potrzeb miasta. W 1989 r. lekarzy na terenie miasta było 211, co oznaczało, iż w ciągu dekady nastąpił w tym względzie wzrost o około 30%. Niewystarczająca liczba lekarzy sprawiała, że w niektórych rejonach medycznych pracowali felczerzy. Poszukując głównej przyczyny takiego zjawiska, można stwierdzić, że była nią niedostateczna liczba mieszkań przeznaczonych dla lekarzy. Według danych Przemyskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w roku 1976 r. dla pracowników przemyskiej służby zdrowia przeznaczono 8 mieszkań. W 1978 r. oddano do dyspozycji pracowników WSZ 6 mieszkań. W kolejnych latach, 1979–1980, nie przyznano już jednak żadnego. W 1981 r. planowano przyznać szpitalowi 16 mieszkań, ale na skutek zmiany planu budownictwa mieszkaniowego ostatecznie oddano ich 9¹⁸.

Ze służbą zdrowia ściśle związana była kwestia niedorozwoju farmacji. Sytuacja aptek w Przemyśle w omawianym okresie również nie była dobra. Przede wszystkim było ich za mało. Te, które istniały, przeważnie były tzw. aptekami społecznymi bądź aptekami leków gotowych, nie można było w nich dostać wszystkich medykamentów, na przykład recepturowych, czyli wykonywanych w aptece według recepty. Najbardziej wartościowym typem apteki była apteka pełnorecepturowa, której brakowało chociażby na Zasaniu. Ciężko było nawet znaleźć dla niej właściwe miejsce, ponieważ apteka o pełnym zakresie czynności musiała mieć określony metraż. Według pierwszych pomysłów apteka pełnorecepturowa na Zasaniu miała się znaleźć na osiedlu XXX-lecia, następnie planowano ją otworzyć na osiedlu Warneńczyka. Kolejna propozycja obejmowała poszerzenie istniejącej już apteki przy ul. 3 Maja o sąsiadujący lokal księgarni „Dom Książki” i sklepu „Społem”. W 1981 r. zaproponowano na siedzibę apteki

¹⁷ APP, MRN i UM w Przemyśle, sygn. 87/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 2; sygn. 334/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 54; sygn. 339/377, *Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Spraw Socjalnych. Kontrole 1989 r.*, k. 8–11.

¹⁸ APP, MRN i UM w Przemyśle, sygn. 40/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 31; sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 2; sygn. 82/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 6; sygn. 207/377, *Opinie i wnioski. Komisja Zdrowia, Opieki Społecznej i Spraw Socjalnych 1986 r.*, k. 11; Podstawowe Dane Statystyczne według miast i gmin za 1985 r., *Przemysł 1986*, s. 67; Podstawowe Dane Statystyczne według miast i gmin za 1989 r., *Przemysł 1990*, s. 52; *Rocznik Statystyczny Województwa Przemyskiego 1984*, s. 101; 1987, s. 97.

lokal restauracji „Zasańska”, jednak jej powierzchnia była niewystarczająca. W 1983 r. padła kolejna i ostateczna, jak się okazało, propozycja, zatwierdzona 23 października 1984 r. – tym razem na zasańską aptekę miał zostać przeznaczony lokal przy ulicy Lelewela. Ukończoną aptekę otwarto dopiero w 1988 r. Była też jedną z placówek, które pełniły dyżury nocne oraz w niedziele i wolne soboty¹⁹.

Problemem był również niedobór farmaceutów. W 1978 r. w 6 przemyskich aptekach pracowało 17 magistrów farmacji i 2 pomocników. Z tej liczby 6 farmaceutów i 2 pomocników osiągnęło już wiek emerytalny. W tym samym roku 2 farmaceutów odeszło z pracy w przemyskich aptekach. Również w latach późniejszych wśród zatrudnionych farmaceutów dominowały osoby w wieku potencjalnie emerytalnym. Zatrudniano również stażystów, którzy na czas odbywania stażu znajdowali lokum w hotelu CEFARM. Po zakończeniu praktyki musieli się jednak z niego wyprowadzić. Mieszkań przeznaczonych dla farmaceutów było mało, więc młodzi pracownicy nie mieli się gdzie podziąć. Taka sytuacja kadrowa przez długi czas nie pozwalała na pełnienie dyżurów nocnych chociażby w jednej przemyskiej aptece²⁰.

Funkcjonowanie opieki społecznej w mieście

Głównym zadaniem opieki społecznej jest pomoc osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i, w miarę możliwości, umożliwienie takim ludziom życia w normalnych, godziwych warunkach. Miały temu służyć wspomniane wyżej organizacje (PCK, PKPS) udzielające wsparcia potrzebującym, ale również specjalnie tworzone instytucje opiekuńcze zarówno dla starszych, jak i dzieci zapewniające takim osobom dach nad głową oraz specjalistyczną opiekę medyczną i pedagogiczną. Zarówno domy pomocy społecznej, jak i domy dziecka pełniły niezwykle ważną funkcję w systemie opieki społecznej również w Przemysłu. Były bowiem miejscami, w których znajdowali schronienie ludzie wymagający całodobowej opieki.

Jednym z istotnych aspektów środowiskowej pomocy społecznej było zapewnienie opieki nad dziećmi, które czasowo lub trwale musiały wychowywać się poza rodziną. Przyczyny takiej sytuacji były różne – śmierć rodziców, patologiczne zjawiska w rodzinach czy niewydolność wychowawcza opiekunów. W takich wypadkach dziecko kierowano do placówki zastępczej, która pełniła nad nim

¹⁹ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 77/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 11–12; sygn. 82/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 17; sygn. 87/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 7; sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 52; sygn. 243/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 1; sygn. 334/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 29.

²⁰ APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 62/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 15, 30, 36.

opiekę całkowitą. W PRL mogły to być: państwowy lub rodzinny dom dziecka, rodzina zastępcza, ognisko wychowawcze, pogotowie opiekuńcze, ośrodek szkolno-wychowawczy bądź tworzące się pod koniec lat siedemdziesiątych tzw. wioski dziecięce. W największym stopniu potrzeby społeczne w zakresie opieki całkowitej nad pozbawionymi rodziny dziećmi zabezpieczały państwowe domy dziecka²¹.

Na terenie Przemysła znajdowało się we wspomnianym okresie od 4 do 5 państwowych domów dziecka (przy ulicach Basztowej, Leszczyńskiego i Dzierżyńskiego), z czego jeden, znajdujący się przy ulicy Słowackiego, przeznaczony był dla dzieci najmłodszych. Zatrudniał 35 osób i dysponował 50 miejscami. Dzieci podzielone były na grupy. Pierwszą stanowiły niemowlęta do pierwszego roku życia, drugą – dzieci od roku do lat 2, a trzecią – dzieci od 2. do 3. roku życia. Mali wychowankowie trafiali do tego domu decyzją Wojewódzkiego Ośrodka Matki i Dziecka. Wielu z nich nie miało uregulowanej sytuacji opiekuńczej – prawo do opieki wciąż mieli rodzice, co dawało im nieograniczoną wręcz możliwość odwiedzania swoich potomków. Ponad połowa rodziców jednak tego nie robiła. W takich przypadkach kierownictwo domu miało prawo do wystąpienia o pozbawienie rodziców ich praw. Po likwidacji placówki w 1985 r. najmłodsze dzieci zostały przeniesione do najbliższej tego typu instytucji, która działała w Rzeszowie²².

Doraźnie i okresowo opiekę nad dzieckiem, zanim powróci do rodziny biologicznej bądź zostanie oddane pod opiekę innej placówki, pełni pogotowie opiekuńcze. W Przemysłu w omawianym okresie miało ono swoją siedzibę przy ulicy Jasińskiego (mieszkali tam głównie chłopcy w wieku 7–18 lat) oraz filię przy ulicy Kraszewskiego, gdzie umieszczano dziewczęta i grupę przedszkolną (czyli dzieci obydwu płci do 7. roku życia). Była to jedyna tego typu placówka w województwie przemyskim²³.

Istotnym zadaniem opieki społecznej było również świadczenie pomocy osobom starszym, samotnym, chorym i niedołącznym. Często pomocy tego typu udzielały organizacje, takie jak PCK czy PKPS w domu chorego. Ich działalność nie rozwijała się jednak w Przemysłu bezproblemowo. Z wieloma trudnościami zmagał się zwłaszcza PCK. We znaki dawały się złe warunki lokalowe jego przemyskiego oddziału, brak zaplecza gospodarczego, a przede wszystkim kłopoty kadrowe. Początkowo były one spowodowane brakiem funduszy na wynagrodzenie dla sióstr PCK. W latach późniejszych doszła niechęć młodych kobiet do podejmowania pracy w zawodzie sióstr PCK. Nie był to bowiem zawód łatwy. Aby go wykonywać, trzeba było na początek przejść odpowiedni kurs. Pod-

²¹ D. Zrebiec, *Dom Dziecka we wspomnieniach jego wychowanków*, „Nowiny” 1978, nr 211, s. 3.

²² APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych, Ochrony Środowiska 1979*, k. 156–157; sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 25; M. Rzicha, *O śmierci dzieci niechcianych*, „Życie Przemyskie” 1975, nr 25, s. 1.

²³ M. Śliwińska, *W sprawie wyroku na pogotowie...*, „Życie Przemyskie” 1981, nr 37, s. 8.

opieczni byli różni, czasem trudni w obejściu. Problem sprawiały też zupełnie prozaiczne czynności, takie jak chociażby zakupy. Duże kolejki w sklepach utrudniały robienie siostram zakupów dla podopiecznych, zajmowały wiele czasu, a przez to bardzo komplikowały pracę siostr, które niejednokrotnie miały bardzo wielu chorych pod opieką. Pojawiały się więc głosy o konieczności wprowadzenia przepisu obsługiwania siostr PCK w sklepach bez kolejki (taką propozycję zgłosiła na posiedzeniu Komisji Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska w dniu 4 maja 1979 r. członek komisji Irena Olejnik). I rzeczywiście, przepis taki został wprowadzony. Do tej pory siostry radziły sobie na własną rękę, licząc na pomoc przychylnych im ekspedientek, kiedy indziej „zamawiając” kolejki lub prosząc o zrobienie zakupów kogoś innego. Właściwie dopiero na początku lat osiemdziesiątych dało się zauważyć wzrost liczby chętnych do podejmowania zawodu siostr PCK. Na kursach przygotowujących stawiało się więcej chętnych, niż przewidzianych było etatów. Niestety, problemy finansowe nie pozwalały na zatrudnianie owych „nadliczbowych” siostr, choć zapotrzebowanie na nie było ogromne²⁴.

W przypadkach gdy opieki nad osobą starszą bądź chorą nie można było pełnić w jej domu, konieczne stawało się objęcie jej opieką zakładową, którą pełniły domy pomocy społecznej. W Przemyślu w omawianym okresie istniały cztery tego typu placówki – przy ulicy Jasińskiego (z dwiema filiami: jedną przy ulicy Przeorskiego, zlikwidowaną w 1979 r., przewidzianą na 49 osób, oraz drugą w podprzemyskiej wsi Ruszelczyce, z miejscami dla 45 osób), przy ul. Basztowej, przy ul. Brata Alberta (DPS „Caritas”) oraz na Lipowicy. Większość istniejących w Przemyślu DPS-ów była finansowana z budżetu państwowego, jedynie DPS „Caritas” utrzymywał się funduszy Zarządu Głównego Zrzeszenia Katolików „Caritas”²⁵.

W Państwowym Domu Pomocy Społecznej przy ulicy Jasińskiego w 1979 r. obłożenie głównego budynku wynosiło 160 osób. W 1980 r. w głównym budynku i filii mieszkało 205 pensjonariuszy. Zatrudniano wówczas 105 osób. W 1989 r. pensjonariuszy było 175, a zatrudniano już tylko 75 osób. Mieszkańcami domu były przede wszystkim osoby przewlekle chore, często z różnego rodzaju zaburzeniami psychicznymi. Warunki lokalowe domu pozostawiały wiele do życzenia. Nie było miejsca na prowadzenie terapii zajęciowej, a nawet na gabinet lekarski czy zabiegowy, nie wspominając już o laboratorium (choć sprzęty niezbędne do jego uruchomienia zgromadzono). Przyczyną takich niedogodności lokalowych

²⁴ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 189/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 27; sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 47, 84–85; B. Adamska, *Poświęcenie*, „*Życie Przemyskie*” 1982, nr 4, s. 1; A. Bogusławska, *Przyплыw uczuć?*, tamże 1981, nr 41, s. 8; A. Koniecka, *Nie pukać...*, s. 4.

²⁵ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych i Ochrony Środowiska 1979*, k. 84; tamże, UW w Przemyślu, sygn. 34/53, *Sprawozdania z zakresu rehabilitacji zawodowej inwalidów 1977–1981*, k. 117.

było przeniesienie do jednego ze skrzydeł DPS w 1977 r. szpitalnego oddziału reumatologicznego. Początkowo miało być to rozwiązanie tymczasowe, ale wkrótce oddział na dobre „zadomowił” się w obiekcie. Poza tym PDPS trapiły również kłopoty finansowe. Lekarze zatrudniani byli na ryczałtach, nie mogli więc zapewnić pełnego zakresu leczenia²⁶.

Państwowy Dom Pomocy Społecznej na Lipowicy przewidziany był na 350 osób, jednak przeważnie przebywała tu większa liczba pensjonariuszy (w 1979 r. było ich 355, ale w 1989 r. liczba mieszkańców spadła już do 276). Zatrudniano tu w 1979 r. 134 osoby, a w 1989 – 126, w tym 60 osób z tzw. białego personelu. W domu mieszkali mężczyźni i kobiety, przeważnie z zahamowanym rozwojem umysłowym lub zaburzeniami psychicznymi (np. schizofrenicy). Bardzo często przebywali tu podopieczni spoza Przemyśla, czasem nawet spoza województwa²⁷.

W Państwowym Domu Pomocy Społecznej dla Rencistów przy ul. Basztowej w 1986 r. mieszkało 50 pensjonariuszy – kobiet i mężczyzn w sędziwym wieku. Placówka zatrudniała około 17 osób. W domu tym wiekowym mieszkańcom starano się zaspokajać podstawowe potrzeby, takie jak wyżywienie czy opieka lekarska, ale również dbano o rozrywki kulturalne. Pensjonariusze mieli do dyspozycji świetlicę, telewizor, kilka odbiorników radiowych, a kilka razy do roku organizowano im wycieczki (np. do Krakowa) i występy, np. z okazji Dnia Seniora²⁸.

Dom Pomocy Społecznej „Caritas” przy ul. Brata Alberta powstał w drugiej połowie lat pięćdziesiątych na bazie przytuliska i domu starców prowadzonych przez albertynów. W roku 1950 prowadzenie domu przejęło Zrzeszenie Katolików „Caritas”. Dyrektorami DPS byli w okresie 1975–1989 kolejno: bracia albertyni Mateusz Bałamucki (1975–1977) i Paweł Nowak (który w 1979 r. opuścił zgromadzenie), a następnie osoby świeckie: Edward Wiślicki (1979–1980), Ryszard Wąsowicz (1980–1985) i Tadeusz Batowski (1986–1992). W 1989 r. prowadzenie domu pomocy ponownie przejęli bracia albertyni. Znaczną liczbę mieszkańców domu stanowiły osoby upośledzone umysłowo i chore psychicznie. Byli to wyłącznie mężczyźni. Dla pensjonariuszy domu organizowano warsztaty terapii zajęciowej. Niektórzy z nich, pomimo swojej niepełnosprawności umysłowej, posiadali wiele uzdolnień, zdarzali się tacy, którzy malowali obrazy, pisali wiersze czy wyplatali przedmioty z wikliny. DPS „Caritas” był przygotowany na

²⁶ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 84–85; sygn. 339/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 18; tamże, UW w Przemyślu, sygn. 34/53, *Sprawozdania z zakresu rehabilitacji zawodowej inwalidów 1977–1981*, k. 117.

²⁷ APP, MRN i UM w Przemyślu, sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 96; sygn. 339/377, *Komisja Zdrowia...*, k. 19; tamże, UW w Przemyślu, sygn. 34/53, *Sprawozdania z zakresu rehabilitacji zawodowej inwalidów 1977–1981*, k. 117; W. Wojcieszonek, *Problemy ludzi przewlekle chorych*, „Życie Przemyskie” 1981, nr 11, s. 6; Z. Ziembowski, *Za bramą Lipowicy*, tamże 1979, nr 37, s. 4.

²⁸ APP, UW w Przemyślu, sygn. 34/53, *Sprawozdania z zakresu rehabilitacji zawodowej...*, k. 119; T. Ziembowska, *Dom spokojnej starości*, „Życie Przemyskie” 1986, nr 50, s. 6.

70 miejsc, ale posiadał 80 łóżek etatowych. W 1979 r. obłożenie wynosiło 99 osób. W roku 1980 mieszkało tu 96 pensjonariuszy, personel liczył natomiast 40 osób. W roku 1988 pensjonariuszy było 80. Posługę pielęgniarek w DPS „Caritas” pełniły przede wszystkim siostry zakonne różnych zgromadzeń, pracowali tu też oczywiście bracia albertyni²⁹.

Instytucje i organizacje przemyskiej opieki społecznej w omawianym okresie nękane były przez wiele trudności: przepełnienie, zły stan techniczny budynków i niewystarczające zaplecze materialne. Remonty z braku odpowiednich funduszy były przeprowadzane rzadko, a jeśli już je podejmowano, to trwały niejednokrotnie bardzo długo. We znaki dawał się również brak odpowiedniej kadry, zwłaszcza siostr PCK. Mimo tych problemów wspomniane instytucje i organizacje generalnie radziły sobie nieźle i prawidłowo wypełniały swoje funkcje, pomagając zarówno dzieciom pozbawionym opieki, jak i ludziom starszym, pozostającym w ciężkiej sytuacji materialnej, którzy wymagali stałej, całodobowej opieki.

Zakończenie

Sytuacja przemyskiej służby zdrowia i opieki społecznej w latach 1975–1989 była trudna. Zły stan lokali i brak kadry to podstawowe jej problemy w tym okresie. Przyczynił się do tego przede wszystkim kryzys gospodarczy i związany z nim brak należytych funduszy, które mogłyby sprostać zapotrzebowaniu. Nie sprzyjała jej również zła organizacja administracyjna – odebranie spraw służby zdrowia i opieki społecznej władzom miejskim i scedowanie zadań z nimi związanych na władze wojewódzkie rozpraszało uwagę i środki finansowe, które mogłyby zostać poświęcone samemu miastu, na okoliczne miejscowości. Nie pomagała również nadmierna biurokracja, która sprawiała, iż sprawy nowych inwestycji, remontów i przystosowań budynków ciągnęły się nieraz latami. Jednym z czynników generujących złą sytuację w przemyskiej służbie zdrowia były również nieprzemysłane do końca przez władze koncepcje nowych inwestycji – chociażby nieco pochopnie początkowo podjęta decyzja o umiejscowieniu w budynku na Lipowicy oddziału położniczego. Takie błędne decyzje były później modyfikowane, co nie ułatwiało reorganizacji przemyskiej służby zdrowia.

W przemyskiej opiece społecznej panował pewien chaos wynikający m.in. z mnogości instytucji zarówno organów administracji państwowej, jak i innych

²⁹APP, MRN i UM w Przemysłu, sygn. 67/377, *Komisja Zdrowia, Spraw Socjalnych...*, k. 94; W. Burzmiński, *Taki los*, „Nowiny” 1987, nr 124, s. 4; Z. Ziembowski, *Pomagać bliźnim „Życie” rozmawia ze Stanisławem Frankowskim, dyrektorem Biura Oddziału Wojewódzkiego Zrzeszenia Katolików „Caritas” w Przemysłu*, „Życie Przemyskie” 1986, nr 21, s. 10; ZS, *Ludzka pomoc*, tamże 1988, nr 2, s. 7; B. P. Siwiec CFA, *Dzieje albertyńskiej posługi i Domu Zakonnego Braci i Sióstr Posługujących Ubogim w Przemysłu (1907–2007)*, Przemysł 2007, s. 48–49, 93–94.

organizacji, które pełniły swoje funkcje w mieście, a ich zadania wzajemnie się nakładały, co wywoływało bałagan i powodowało, że wielu potrzebujących nie było objętych pomocą, podczas gdy inni mieli jej aż nadto. Zaczęło się to zmieniać dopiero po powstaniu w 1983 r. zespołu do spraw opieki społecznej. Również sytuacja materialna organów opieki społecznej nie przedstawiała się najlepiej – doskwierał im brak funduszy, co przekładało się na ilość i jakość udzielanej pomocy oraz stan techniczny budynków DPS-ów czy domów dziecka. Niejednokrotnie był on fatalny, co często utrudniało sprawną działalność instytucji, które miały nieść pomoc osobom najbardziej potrzebującym.

Krzysztof Popiński

**GŁÓWNE CELE I KIERUNKI KSZTAŁCENIA
NA POZIOMIE WYŻSZYM W POLSCE
W LATACH 1945–1989,
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
PRZYKŁADU UCZELNI WROCŁAWSKICH**

Uwarunkowania ustrojowe i organizacyjne

W 1945 r. Polska wraz z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej znalazła się w strefie wpływów ZSRR. Rozwój kraju dokonywał się w warunkach politycznej dyktatury partii komunistycznej, funkcjonowania scentralizowanej, upaństwowionej, kolektywnej i kierowanej w sposób nakazowo-rozdzielczy gospodarki. W takich warunkach główne kierunki polityki w dziedzinie szkolnictwa wyższego, w tym rozmiary i kierunki kształcenia kadr, wytyczały w latach 1945–1989 uchwały zjazdów PZPR, nad których realizacją czuwał Komitet Centralny partii. Sprawował on nadzór nad szkolnictwem poprzez Komisję Nauki Wydziału Nauki i Oświaty oraz odpowiednie instancje w ramach komitetów wojewódzkich. Te ostatnie określały potrzeby kadrowe poszczególnych regionów i z pomocą uczelni, które występowały do odpowiednich resortów o zgodę i środki na uruchomienia nowych kierunków i form studiów, zwiększenie limitów przyjęć na poszczególne kierunki itd.¹

Podstawowymi organami państwa prowadzącymi w ramach ogólnych dyrektyw politykę szkolnictwa wyższego i sprawującymi bezpośrednio władzę nad poszczególnymi uczelniami były właściwe ministerstwa. Ministrowi Szkolnictwa

¹ Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Komitet Wojewódzki PZPR we Wrocławiu, sygn. 74/XVIII/25, *Informacja o realizacji uchwały Plenum Komitetu Wojewódzkiego PZPR z czerwca 1966 r. w sprawie niektórych węzłowych problemów szkolnictwa wyższego we Wrocławiu*, styczeń 1968 r., k. 1–14; sygn. 74/XVIII/13, *Ocena stanu nasycenia gospodarki Dolnego Śląska kadrą z wyższym wykształceniem i zapotrzebowanie na tę kadrę w latach 1971–1990*, Wrocław maj 1973, k. 1–17, 26; tamże, KW PZPR we Wrocławiu – rozsył. – *Informacje i opracowania dotyczące szkół wyższych Wrocławia*, sygn. 403, M. Roszczewski, *Doskonalenie pracy szkół wyższych Wrocławia*, 1979, k. 1–10; J. Tymowski, *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, IPNiSzW, PWN, Warszawa 1975, s. 71.

Wyższego podlegały Uniwersytet Wrocławski, Politechnika Wrocławska, Akademia Rolnicza i Akademia Ekonomiczna. Były to największe i najważniejsze z wrocławskich uczelni zarówno jeśli chodzi o rozmiary, jak i znaczenie dla gospodarki narodowej, administracji, szkolnictwa. W skład wrocławskiego ośrodka akademickiego wchodziły także szkoły wyższe podległe innym ministerstwom: Akademia Medyczna (Ministerstwo Zdrowia), Państwowa Wyższa Szkoła Sztuk Plastycznych i Akademia Muzyczna oraz zamiejscowe wydziały Państwowej Wyższej Szkoły Teatralnej w Krakowie (Ministerstwo Kultury i Sztuki), a także Akademia Wychowania Fizycznego (Główny Urząd Kultury Fizycznej i Sportu)².

Tabela 1. Dane podstawowe obrazujące liczbę uczelni, studentów i nauczycieli akademickich szkół wyższych Wrocławia 1945–1989

Rok akademicki	Liczba uczelni	Liczba studentów	Liczba nauczycieli akademickich
1945/1946	2	2 853	377
1946/1947	3	8 555	716
1949/1950	6	13 370	1434
1954/1955	9	16 503	2345
1955/1956	8	16 901	2518
1960/1961	8	17 769	2820
1965/1966	8	25 800	3459
1970/1971	8	34 562	3570
1976/1977	8	48 260	5406
1977/1978	8	46 845	5634
1978/1979	8	46 209	5679
1980/1981	8	42 745	5893
1986/1987	8	29 897	6102
1988/1989	8	30 749	6238

Źródło: Rocznik Statystyczny Wrocławia 1946–1989.

Polityka edukacyjna PRL, w tym także dotycząca kształcenia na poziomie wyższym, była częścią całokształtu działań państwa w zakresie jego ówczesnej

² K. Popiński, *Rola edukacji na poziomie wyższym w modernizacji społeczno-ekonomicznej Polski w latach 1945–1989* [w:] *Modernizacja, czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL 1945–1989*, red. J. Chumiński, Wrocław 2010, s. 233–235; K. Popiński, *Rola szkolnictwa wyższego w rozwoju społeczno-ekonomicznym i kulturalnym Dolnego Śląska w latach 1945–1989*, „Pamięć i Przyszłość” 2012, nr 3, s. 6.

polityki społecznej. Zmierzała m.in. do zdecydowanego zwiększenia dostępności szkół i uczelni dla młodzieży wywodzącej się z rodzin robotniczych i chłopskich oraz do umasowienia studiów (tzw. demokratyzacji), rozbudowy studiów dla pracujących, zmiany profilu kierunkowego kształcenia na sprzyjający przyśpieszonej industrializacji (preferencja kierunków technicznych) oraz przebudowy programowej na ideologicznej bazie materializmu dialektycznego. W efekcie uczelnie miały stać się kuźnią nowej inteligencji akceptującej i wspierającej wprowadzane zmiany ustrojowe. W ten sposób miała być realizowana zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona poprzez władzę ludu z klasą robotniczą na czele. Tak więc ideologicznie uwarunkowana działalność szkolnictwa wyższego, wyrażająca się obok działalności naukowo-badawczej przede wszystkim w kształceniu wysoko wykwalifikowanych kadr na potrzeby gospodarki, administracji, szkolnictwa i kultury, stawała się wraz z innymi elementami polityki społecznej częścią szerszej rozumianej polityki państwa na tych polach. Jej analiza dotycząca lat 1945–1989 oraz charakterystyka etapów rozwojowych, rozmiarów, form organizacyjnych oraz ukierunkowania na przykładzie Wrocławskiego Ośrodka Szkolnictwa Wyższego jest zasadniczym celem niniejszego tekstu.

I. ETAPY ROZWOJU

Historię szkolnictwa wyższego w Polsce pod względem szczegółowych uwarunkowań, rozwiązań organizacyjnych i programowych oraz prowadzonej w latach 1945–1989 działalności dydaktycznej można podzielić na następujące okresy: 1945–1949, 1949–1954, 1954–1968, 1968–1976, 1976–1989³. Z powodów, o których była już mowa, periodyzacja ta dotyczy także uczelni wrocławskich.

Powstanie wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego (1945–1949)

W okresie tym w warunkach wprowadzania dopiero nowego ustroju dokonana została powojenna odbudowa i rekonstrukcja podstaw polskiego szkolnictwa wyższego. Współistnienie w owym czasie elementów przedwojennego prawodawstwa i praktyki życia politycznego i społeczno-ekonomicznego z nowymi, forsonowanymi przez władze komunistyczne ideami w istotny sposób kształtowało wa-

³ Por. H. Szarras, *Kształcenie kadr naukowych w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 1975, s. 75–147; J. Tymowski, dz. cyt., s. 34–70; J. Kluczyński, *Szkolnictwo wyższe w czterdziestolecie Polski Ludowej*, Warszawa–Kraków 1986, s. 9–11; M. Dąbrowa-Szeffler, J. Jablecka, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD przyjęty w czerwcu 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 21.

runki funkcjonowania odradzających się uczelni. Szybko postępowała wzorowana na ZSRR ideologizacja państwa i społeczeństwa. Nowy model miał spowodować gwałtowny rozwój „zdemokratyzowanego”, umasowionego, wychodzącego na wprost nowych, rosnących potrzeb społeczno-gospodarczych i kulturalnych kraju i sprzyjać jego modernizacji. Przykładem szybkich zmian było najpierw powstanie i funkcjonowanie obok uczelni państwowych także szkół niepaństwowych powoływanych przez organizacje społeczne i samorządy. Te ostatnie zostały jednak w 1949 r. zlikwidowane lub przekształcone w państwowe w drodze administracyjnej⁴.

W tym okresie nastąpiło powołanie we Wrocławiu polskich szkół wyższych. 24 sierpnia 1945 r. utworzono dwie pierwsze – Uniwersytet Wrocławski i Politechnikę Wrocławską. Miały one być połączone jednym wspólnym kierownictwem rektorskim, senatem, administracją i budżetem. Do momentu rozpoczęcia oficjalnej działalności 15 listopada 1945 r. na Uniwersytecie powołano wydziały: Humanistyczny, Prawno-Administracyjny, Nauk Przyrodniczych, Rolnictwa z Oddziałem Ogrodniczym, Medycyny Weterynaryjnej, Lekarski z Oddziałem Farmaceutycznym oraz Matematyki, Fizyki i Chemii, wspólny dla obu uczelni. W ramach Politechniki powstały wydziały: Chemiczny, Mechaniczno-Elektrotechniczny, Budownictwa i Hutniczo-Górnicy. Do końca lat czterdziestych obie uczelnie intensywnie wzmacniały się kadrowo i organizacyjnie, uruchamiając nowe kierunki kształcenia. Rozbudowywały swoją bazę lokalową i uzupełniały wyposażenie naukowe i dydaktyczne. Zwiększały liczbę studentów, których w 1949 r. było już w sumie kilkanaście tysięcy. Ofertę edukacyjną szybko uzupełniły powstałe wówczas uczelnie artystyczne – Państwowa Wyższa Szkoła Sztuk Pięknych (1946) i Wyższa Szkoła Muzyczna (1949) oraz ekonomiczna – Wyższa Szkoła Handlowa (1947). O ile uczelnie artystyczne do schyłku lat czterdziestych pozostały niewielkimi jednostkami na etapie wypracowywania trwałszych rozwiązań organizacyjnych i programowych, o tyle WSH od swego powstania przeżywała, podobnie jak inne ówczesne uczelnie ekonomiczne w Polsce, okres niesłychanie dynamicznego rozwoju. Była szkołą jedno-wydziałową z kierunkami studiów: ogólnohandlowym, spółdzielczości i administracji przedsiębiorstw oraz ubezpieczeniowo-bankowym. Jej stosunkowo szeroka specjalizacja dostosowana była do propagowanego ówczesnie modelu gospodarki trójsektorowej⁵.

⁴ AAN, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, sygn. 306, *Szkolnictwo wyższe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, k. 2–6; B. Ratuś, *Wyższe szkolnictwo prywatne II Rzeczypospolitej i próby jego odbudowy po drugiej wojnie światowej* [w:] *Wyższe szkolnictwo niepaństwowe w systemie edukacji narodowej*, red. J. Bogusz, A. Knap, Warszawa 1996, s. 56–58; K. Popiński, *Rola edukacji ...*, s. 235–241.

⁵ J. Fiema, *Organizacja* [w:] *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1955*, t. 1, Wrocław 1959, s. 23–36; W. Floryan, *Uniwersytet Wrocławski po dwudziestu pięciu latach* [w:] *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1970. Księga jubileuszowa* pod red. W. Floryana, Wrocław–

Żywiolowy w swoich początkach proces powstawania i rozwoju uczelni wrocławskich doprowadził u schyłku lat czterdziestych do zbudowania w stolicy Dolnego Śląska podstawy funkcjonowania dużego ośrodka szkolnictwa wyższego oferującego bogatą, niemal pełną paletę kierunków kształcenia.

Rozwój w dobie forsownej industrializacji (1949–1954)

Koniec lat czterdziestych przyniósł centralizację, przyśpieszony, stymulowany odgórnie narzucanymi limitami przyjęć wzrost ilościowy studentów oraz zmiany strukturalne charakteryzujące się priorytetowym rozwojem kierunków technicznych. Wraz z całym otoczeniem społeczno-ekonomicznym szkolnictwo wyższe weszło w etap funkcjonowania w ramach systemu planowania, a uczelnie stały się jakby przedsiębiorstwami „produkującymi” kadry. W takiej sytuacji inicjatywa oddolna była bardzo ograniczona, a działalność władz uczelni sprowadzała się do wykonywania dyrektywnych poleceń centrali. Ilościowy skok miał odpowiadać potrzebom realizacji sześcioletniego planu rozwoju gospodarczego. Nie liczone przy tym dostatecznie z ograniczeniami w zakresie liczebności kadry naukowo-dydaktycznej, posiadanej bazy lokalowej czy wyposażenia. Równoległe dążono intensywnie do zmiany struktury pochodzenia społecznego studentów, faworyzując słabo często przygotowaną do podjęcia studiów akademickich młodzież robotniczą i chłopską, co zresztą zapoczątkowano już od roku 1946/47. Dzięki zwalnianiu jej z egzaminów wstępnych, stosowaniu zasady pierwszeństwa, w przypadku gdy liczba kandydatów przekraczała liczbę miejsc na uczelni, zaniżaniu wymagań w trakcie studiów oraz dzięki preferencyjnej pomocy socjalnej doprowadzono do stanu, w którym na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych młodzież robotnicza i chłopska stanowiła na wielu uczelniach, także we Wrocławiu, ponad połowę słuchaczy. Umasowienie w warunkach obniżenia kryteriów rekrutacyjnych i selekcyjnych musiało zaszkodzić sprawności studiów. Tylko częściowo sytuację ratowało organizowanie kursów przygotowawczych na studia⁶.

Warszawa–Kraków 1970, s. 7–9; D. Kanafa, *Z dziejów Uczelni* [w:] *Akademia Muzyczna im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu. 50 lat 1948–1998* pod red. D. Kanafy, Wrocław 1995, s. 12–14; W. Wrzesiński, *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–2002* [w:] T. Kulak, M. Pater, W. Wrzesiński, *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego w latach 1702–2002*, Wrocław 2002, s. 205–235; *Kiedy artysta był twórczym historii. Wybór źródeł do historii Akademii Sztuk Pięknych we Wrocławiu 1946–1989*, wybór i oprac. K. Popiński, „Zeszyty Naukowo-Artystyczne Akademii Sztuk Pięknych we Wrocławiu”, nr 5, 2006/2007, s. 17–68; J. Chumiński, *Historia Wyższej Szkoły Handlowej, Wyższej Szkoły Ekonomicznej we Wrocławiu 1947–2007* [w:] *Księga 60-lecia Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007, s. 22–65; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, *Wrocławskie uczelnie techniczne 1910–2010*, Wrocław 2010, s. 179–224.

⁶ J. Terpiłowski, *Działalność dydaktyczno-wychowawcza* [w:] *Akademia Medyczna we Wrocławiu 1945–1970*, Wrocław 1970, s. 43–59; A. Świecki, *Oświata i szkolnictwo w XXX-leciu PRL*, Warszawa 1975, s. 344–345; S. Ciesielski, *Rekrutacja młodzieży na studia dzienne w Uniwersytecie Wrocławskim w latach 1945–1985*, „Studia i Materiały z Dziejów Uniwersytetu Wro-

Na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych wprowadzono we wszystkich większych uczelniach, także we Wrocławiu, w miejsce 4-5-letnich studiów magisterskich studia dwustopniowe. Tłumaczono to pilną potrzebą zapewnienia kadr gospodarce narodowej, zwłaszcza przemysłowi. Kierunki humanistyczne wesprzeć miały ten proces kształceniem kadr na potrzeby szkolnictwa niższego. Studia I stopnia trwały 3 lata. Ich zakres był mocno ograniczony programowo, a poziom odpowiadał bardziej szkole średniej niż studiom akademickim. Większość absolwentów podejmowała bezpośrednio po ukończeniu tych studiów pracę zawodową. Tylko mała część zapisywała się na studia II stopnia (do 20%), kończąc je po zdaniu egzaminu dyplomowego ze stopniem magistra. Na Politechnice osoba kończąca studia na I stopniu po zdaniu egzaminów i odbyciu sześciomiesięcznej praktyki mogła złożyć egzamin dyplomowy i uzyskać tytuł inżyniera. Studenci II stopnia uzyskiwali dyplom inżyniera magistra nauk technicznych po ukończeniu dwuletnich studiów, odbyciu czteromiesięcznej praktyki zawodowej, zdaniu egzaminów przewidzianych dla stopnia magisterskiego oraz wykonaniu obowiązujących projektów. Podobnie wyglądała dwustopniowość w Wyższej Szkole Rolniczej, gdzie kształcono dyplomowanego inżyniera rolnictwa oraz w Wyższej Szkole Ekonomicznej, gdzie absolwenci otrzymywali tytuł zawodowy dyplomowanego ekonomisty, a na II stopniu – magistra⁷.

Priorytetowe traktowanie kierunków technicznych rozstrzygnęło o postulowanym już wcześniej rozdzieleniu we Wrocławiu Uniwersytetu i Politechniki, a także usamodzielnieniu się kilku bardziej użytecznych gospodarczo wydziałów uniwersyteckich, co zaowocowało powstaniem Akademii Medycznej, Wyższej Szkoły Rolniczej oraz Wyższej Szkoły Wychowania Fizycznego. Upaństwowiono wówczas również Wyższą Szkołę Handlową, przemieniając ją w Wyższą Szkołę Ekonomiczną. Zmiany szczególnie boleśnie dotknęły Uniwersytet Wrocławski, któremu groziło zmarginalizowanie do roli małej, prowincjonalnej wyższej szkoły pedagogicznej. Na skutek przekonania o nadprodukcji kadr humanistycznych zlikwidowano wówczas wiele kierunków nauczania o takim profilu. Redukcji podlegały także niektóre kierunki przyrodnicze (np. planowanie przestrzenne) i ścisłe (np. cybernetyka)⁸.

clawskiego”, t. II/1993, s. 156–163; W. Wrzesiński, *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego...*, s. 222–235.

⁷ J. Fiema, dz. cyt., s. 45; A. Świecki, dz. cyt., s. 309; W. Wrzesiński, *Wokół problemów...*, s. 89–90; tenże, *Uniwersytet Wrocławski...*, s. 240–243, 249; P. Moroz, J. Żuławiński, *Akademia Rolnicza we Wrocławiu 1945–1991. Zarys historyczny*, Wrocław 1991, s. 37–46; L. Mikluch-Duchiewicz, *Studia i studenci* [w:] *Księga Jubileuszowa 50-lecia Politechniki Wrocławskiej 1945–1995* pod red. R. Czocho, Wrocław 1995, s. 201–205; *Dzieje Akademii Rolniczej we Wrocławiu* pod red. J. Soboty, T. Szulca, J. Tyszkiewicza, Wrocław 2001, s. 53–65; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, dz. cyt., s. 227–229, 236; J. Chumiński, dz. cyt., s. 162–171.

⁸ A. Zakrzewski, *Studium wstępne* [w:] *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1955*, t. 1, Wrocław 1959, s. 306–307; J. Trzęsicki, *Studium przygotowawcze (w latach 1951 do 1954)* [w:]

W ten sposób dokonało się ostateczne ukształtowanie struktury i organizacji wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego istniejące do 1989 r. Dokonane zmiany rozproszyły wrocławski potencjał naukowy i dydaktyczny pomiędzy osiem uczelni. Z drugiej strony stwarzały możliwość rozwoju istniejących i uruchamiania nowych kierunków nauczania, co w poprzedniej formie organizacyjnej, zdominowanej przez wielokierunkowy Uniwersytet, nie było możliwe. Od przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych uczelnie wrocławskie opuszczały corocznie kolejne grupy absolwentów zasilających przedsiębiorstwa, administrację, instytucje kulturalne – współtworzące lokalne elity. W warunkach przyśpieszonego rozwoju form i rozmiarów kształcenia problemem stawała się jego jakość.

Między stabilizacją a stagnacją (1954–1968)

Wraz z postępującą liberalizacją systemu społeczno-politycznego w Polsce w okresie tym przywrócono w znacznym stopniu samodzielność szkół wyższych. Nastąpiły stabilizacja organizacyjna oraz ograniczony rozwój kadrowy i dydaktyczny⁹.

W połowie lat pięćdziesiątych zarzucono krytykowany przez kadre naukową system studiów dwustopniowych. Nastąpił powrót do jednolitych studiów magisterskich. Zgodnie z postulatami kadry na większości kierunków wydłużano również studia. Program studiów został odciążony zmniejszeniem ilości przedmiotów społeczno-politycznych. Od 1958 r. na części uczelni podjęto działania zmierzające do przejścia od nauczania wąskospecjalistycznego do szerokoprofilowanego. W programie pojawiły się bloki zajęć obowiązkowych dla wszystkich uczelni danego profilu oraz przedmioty kierunkowe i specjalizacyjne oraz wykłady do wyboru. Na Politechnice zaczęto kłaść nacisk na kształcenie w zakresie przedmiotów podstawowych i samodzielnej pracy studenta. Na Uniwersytecie Wrocławskim podjęto działania na rzecz reaktywacji zlikwidowanych bądź ograniczonych kierunków humanistycznych oraz odbudowy przejętych przez Politechnikę kierunków ścisłych. W PWSSP i PWSM dokonano korekty programów, w większym stopniu uwzględniając ogólną podbudowę artystyczną. Od połowy lat sześćdziesiątych zwiększono nakłady inwestycyjne na bazę lokalową, co przyczyniło się do odrobienia zaległości w tym względzie na takich uczelniach jak Politechnika, WSE i WSR, a w mniejszym stopniu na pozostałych¹⁰.

tamże, t. 1, s. 310–312; W. Floryan, dz. cyt., s. 7–9, 19–23; W. Wrzesiński, *Uniwersytet Wrocławski...*, s. 249.

⁹ K. Popiński, *Rola edukacji...*, s. 241.

¹⁰ W. Floryan, dz. cyt., s. 7–9; W. Kryczyński, *Wyższe szkolnictwo rolnicze w Polsce*, Warszawa 1985, s. 71–73, 91–102; W. Wrzesiński, *Wokół problemów...*, s. 91–92; tenże, *Historia Uniwersytetu...*, s. 276–286; J. Chumiński, dz. cyt., s. 162–171; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, dz. cyt., s. 267.

Nastąpił rozwój studiów dla pracujących, który pozwolił na utrzymanie tempa kształcenia kadr z wykształceniem wyższym, a także poprzez tworzenie zamiejscowych ośrodków kształcenia poprawił dostępność do tego poziomu edukacji. Problemem była jednak różnica poziomu kształcenia i jego sprawności, znacznie niższa niż na studiach dziennych. W latach sześćdziesiątych największe uczelnie wrocławskie włączyły się w działania na rzecz dokształcania kadr poprzez rozwój studiów doktoranckich i podyplomowych¹¹.

Koncentracja organizacyjna i przyspieszony rozwój (1968–1977)

W przyjętych na V Zjeździe PZPR w listopadzie 1968 r. uchwałach zakładano, że liczba kadr z wyższym wykształceniem powinna wyprzedzać wzrost zatrudnienia w gospodarce uspołecznionej, zwłaszcza w specjalnościach deficytowych. Oznaczało to położenie nacisku na rozwój szkół technicznych, rozszerzenie studiów podyplomowych oraz zwiększenie liczby kształconych specjalistów w zakresie nauk ścisłych i nauczycieli. Wzmoczone po „wydarzeniach marcowych” oddziaływanie wychowawcze zamierzano przeprowadzać poprzez organizację praktyk robotniczych, wprowadzenie do puli obowiązkowych przedmiotów podstaw nauk politycznych oraz działanie uczelnianych organizacji partyjnych i studenckich, zaostrzenie selekcji rekrutacyjnej preferującej kandydatów pochodzenia robotniczo-chłopskiego. Kierunek ten został podtrzymany na VI Zjeździe PZPR z grudnia 1971 r.¹²

Jednocześnie rozpoczęto poważne zmiany organizacyjne i programowe. W miejsce katedr wprowadzono większe jednostki – instytuty, jako podstawowe jednostki naukowo-badawcze i dydaktyczne. Ich powołanie miało zracjonalizować efektywność naukowo-badawczą i dydaktyczną szkolnictwa i zwiększyć jego zdolność do współpracy z gospodarką, także w zakresie kształcenia kadr. Pierwsza połowa lat siedemdziesiątych to okres skokowego wzrostu rozmiarów szkolnictwa wyższego, któremu towarzyszyło poważne zwiększenie nakładów inwestycyjnych ze strony państwa. Skutkowało to przyspieszonym rozwojem bazy lokalowej, wzbogaceniem jej wyposażenia, poprawą materialnych warunków do nauczania oraz rozszerzeniem zaplecza socjalnego dla studiumujących i pracowników. Okres szybkiego rozwoju uczelni wrocławskich związany był z okresowym boomem inwestycyjnym w gospodarce pierwszej połowy lat siedemdziesiątych. W największym stopniu zyskiwały na współpracy z podmiotami gospodarczymi takie uczelnie jak: Politechnika Wrocławska, Akademia Ekonomiczna, Akademia

¹¹ Bardziej pogłębiona charakterystyka studiów dla pracujących została osobno omówiona w dalszej części tekstu.

¹² Archiwum Ministerstwa Oświaty, Zespół Ministerstwa Oświaty i Szkolnictwa Wyższego – Departament Planowania i Finansowania, sygn. 179/7, *Ocena aktualnego stanu szkolnictwa wyższego w Polsce, marzec 1972 r.*, k. 7–16.

Rolnicza oraz Akademia Medyczna, o czym decydował ich profil naukowy i dydaktyczny. Uczelnie, w których dominowały badania podstawowe, jak Uniwersytet Wrocławski, korzystały znacznie mniej z koniunktury. Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych rozpoczęto ponownie w części uczelni organizację studiów dwustopniowych, co wynikało z chęci przyspieszenia kształcenia kadr dla gospodarki, jak w Politechnice, Akademii Ekonomicznej i Akademii Rolniczej, czy też kadr nauczycielskich, jak w Uniwersytecie i Akademii Wychowania Fizycznego. Po 1973 r. ponownie jednak powrócono we wszystkich uczelniach do jednolitych studiów magisterskich. W latach siedemdziesiątych poszerzono możliwość swobodnego wyboru przez studentów do 40% wszystkich zajęć, choć ich zakres zależał od typu szkół. W grupie zajęć fakultatywnych znalazło się wiele wykładów i seminariów, ćwiczenia praktyczne i kursy specjalizacyjne. Zdolniejszym spośród studentów umożliwiono studiowanie w trybie indywidualnym. Ta forma studiów nigdy nie przekroczyła 1% ogółu. Zaczęto odchodzić coraz bardziej od kształcenia fachowców o wąskiej specjalizacji. Dążono do wyposażenia absolwentów nie tylko w niezbędny zasób wiedzy, ale i w zdolność szybkiego dostosowywania się do zmian w metodach, procesach i narzędziach pracy oraz umiejętność samodzielnego wzbogacania zdobytej wiedzy. Reformy programów zmierzały do większego unowocześnienia procesu dydaktycznego poprzez zapewnienie szerokiego wykształcenia matematyczno-fizycznego i podstawowotechnicznego na studiach technicznych, eliminację drobnych i wąskich przedmiotów specjalistycznych na niektórych studiach technicznych i humanistycznych¹³.

Funkcjonowanie w warunkach kryzysu (1977–1989)

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych Polska weszła w fazę pogłębiającego się kryzysu społeczno-ekonomicznego i politycznego. Szkolnictwo wyższe zostało w tym czasie poważnie dotknięte skutkami spadku nakładów finansowych

¹³ A. Świecki, dz. cyt., s. 316–317, 324–327, 331–333; T. Zawisza, *Działalność dydaktyczno-wychowawcza* [w:] *Akademia Medyczna we Wrocławiu 1975–1980*, Wrocław 1980, s. 37–44; Z. Machoń, *Działalność dydaktyczno-wychowawcza* [w:] *Akademia Medyczna we Wrocławiu 1980–1985*, Wrocław 1985, s. 29–34; J. Kluczyński, dz. cyt., s. 33–34, A. Milewski, *Dydaktyka* [w:] *Academia Medica Wratislaviensis 1950–2000*, Wrocław 2000, s. 379–385; P. Moroz, J. Żuławiński, dz. cyt., s. 37–46; *Dzieje Akademii Rolniczej...*, s. 53–65; K. Popiński, *Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu (1974–2007)* [w:] *Księga 60-lecia Akademii Ekonomicznej...*, s. 189–194; J. Tyszkiewicz, *Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 1946–2006*, Wrocław 2007, s. 77–83; L. Mikluch-Duchiewicz, *Studia i studenci* [w:] *Księga Jubileuszowa 50-lecia Politechniki Wrocławskiej...*, s. 201–205; *Księga XXV-lecia Politechniki Wrocławskiej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 68–74; W. Wrzeński, *Wokół problemów...*, s. 94–95; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, dz. cyt., s. 317–320, 341–343, 350–358, 371–373.

z budżetu państwa. Załamała się współpraca z podmiotami gospodarczymi. Dekapitalizowała się infrastruktura dla działalności dydaktycznej i naukowo-badawczej. Ograniczone zostały studia dla pracujących i rozmiary ośrodków zamiejscowych. Dla uczelni wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego, podobnie jak innych uczelni w kraju, okres ten przyniósł spadek liczby studentów o blisko 1/3. Czasy nieustannej konfrontacji ideowo-politycznej władz i opozycji utrudniały proces dydaktyczny, choć od 1980 r. z satysfakcją przyjęto częściowe pozbawienie go treści ideologicznych. Negatywnych trendów nie udało się już w istniejących do schyłku lat osiemdziesiątych uwarunkowaniach powstrzymać. Okres ten nie przyniósł także większych zmian organizacyjnych, z wyjątkiem przywrócenia w części uczelni katedr¹⁴.

II. EWOLUCJA ROZMIARÓW, STRUKTUR I KIERUNKÓW KSZTAŁCENIA

Władze PRL starały się prowadzić planową i długofalową gospodarkę kadrami. Biorąc pod uwagę szacowane zapotrzebowania różnych sektorów gospodarki, starano się odpowiednio modelować poprzez narzucane limity przyjęć na studia kształcenie w szkołach wyższych. W ten sam sposób dążono również do zmiany struktury społecznej studiujących, preferując osoby pochodzenia robotniczego i chłopskiego.

Podstawowe wskaźniki liczbowe

Liczba studentów wszystkich uczelni wrocławskich rosła nieustannie do 1977 r. zarówno dzięki rozbudowie struktur uczelnianych, zwiększaniu rekrutacji na studia stacjonarne, jak i poprzez rozwój form studiów dla pracujących (zaoczne, wieczorowe, eksternistyczne, przemienne). Pomiędzy rokiem 1945 a 1977 liczebność populacji studenckiej we Wrocławiu wzrosła prawie 17-krotnie, a więc więcej niż w całej Polsce ogółem (10-krotnie). W połowie lat siedemdziesiątych studia podejmowało w Polsce ponad 30% absolwentów szkół średnich, a stopień skolaryzacji młodzieży w wieku 19 lat kształtował się, przy uwzględnieniu zarówno kształcenia na studiach stacjonarnych, jak i dla pracujących, w przedziale 13–14%. Od 1977 r. nastąpiło zmniejszenie rekrutacji na studia wyższe, m.in. z uwagi na niż demograficzny, względną nadpodaż absolwentów oraz narastający kryzys ekonomiczny, pogarszający zdolność państwa do finansowania rozwoju bazy naukowo-dydaktycznej szkół wyższych, jak i spadające zapotrzebowanie gospodarki na nowe kadry. Obniżenie limitów przyjęć dotyczyło jednak głównie

¹⁴ K. Popiński, *Rola edukacji...*, s. 242–243.

studiów dla pracujących. W latach 1975–1984 liczba osób podejmujących studia dzienne zmniejszyła się o około 30%, zaś studia dla pracujących – o około 80%.

Tabela 2. Studenci uczelni wyższych wrocławskiego ośrodka akademickiego 1945–1989

Uczelnie	1945/ 1946	1949/ 1950	1956/ 1957	1962/ 1963	1970/ 1971	1976/ 1977	1980/ 1981	1985/ 1986	1988/ 1989
Uniwersytet Wrocławski	1 980	8 432	2 421	6 518	10 532	18 255	12 391	10 319	11 315
Politechnika Wrocławska	873	2 322	6 189	5 606	11 108	11 535	10 323	6 681	6 382
Akademia Ekonomiczna	0	2 376	763	2 257	4 503	5 718	6 371	3 840	3 858
Akademia Rolnicza	0	0	2 048	2 202	4 002	6 085	6 324	3 719	3 325
Akademia Medyczna	0	0	2 980	2 351	2 638	3 689	4 296	3 495	3 533
Akademia Wychowania Fizycznego	0	0	442	501	878	2 267	2 378	1 476	1 572
Akademia Muzyczna	0	61	136	222	254	416	380	432	464
Państwowa Wyższa Szkoła Sztuk Plastycznych	0	179	174	211	250	325	282	315	300
Ogółem	2 853	13 370	16 716	19 868	34 165	48 260	42 745	30 277	30 749

Źródło: Rocznik Statystyczny Wrocławia 1946–1989.

Kierunki studiów

Uniwersytet Wrocławski po amputacji kierunków politechnicznych, medycznych, rolniczych i ekonomicznych składał się z wydziałów: Filologicznego, Filozoficzno-Pedagogicznego, Matematyczno-Fizycznego, Nauk Przyrodniczych oraz Prawno-Administracyjnego. Ogólnie biorąc, następstwem zmian było ograniczenie działalności uczelni do kierunków bardziej teoretycznych, mających mniejszy związek z gospodarką narodową. Działalność dydaktyczna Uniwersytetu ukierunkowana była głównie na kształcenie kadr dla administracji, kultury i szkolnictwa powszechnego. Po usamodzielnieniu się Politechniki Wrocławskiej w jej strukturze pojawiły się nowe wydziały: Chemiczny, Inżynierii Sanitarnej, Lotniczy, Mechanizacji Rolnictwa, Łączności, Mechaniczno-Energetyczny. Uczelnia stwarzała możliwość kształcenia na większości kierunków technicznych i zaspokajała podstawowe potrzeby przemysłu w regionie. Po przekształceniu w 1950 r. Wyższej Szkoły Handlowej w państwową Wyższą Szkołę Ekonomiczną uczelnia ta składała się początkowo z dwóch wydziałów: Finansowego oraz Planowania Przemysłowego, a od 1958: Ekonomiki Przemysłu oraz unikalnego Inżynierijno-Ekonomicznego Przemysłu Rolno-Spożywczego. W 1974 r. została przemianowana na Akademię Ekonomiczną. W latach 1968–1976 stała się ważnym centrum badań i kształcenia w zakresie ekonometrii, metod rachunku ekonomicznego

i zarządzania z wykorzystaniem systemów informatycznych. W 1951 r. utworzona została Wyższa Szkoła Rolnicza złożona z wydziałów: Rolnego, Melioracji Rolnych, Weterynaryjnego oraz Zootechnicznego. W 1972 r. WSR przemianowana została na Akademię Rolniczą. Okres intensywniejszego rozwoju w latach siedemdziesiątych przyniósł uruchamianie nowych kierunków kształcenia: budownictwa rolniczego, ekonomiki rolnictwa, pedagogiki i technologii rolno-spożywczej. W 1949/50 r. na bazie istniejących struktur medycyny uniwersyteckiej powołano Akademię Medyczną składającą się z wydziałów: Lekarskiego, Farmaceutycznego oraz oddziałów: Stomatologicznego i Pediatricznego (1954–1966). Po kilkunastu latach działalności dydaktycznej Akademia Medyczna była już w stanie zaspokoić potrzeby kadrowe dolnośląskiej służby zdrowia we wszystkich podstawowych i wielu szczegółowych specjalizacjach. W 1950 r. powstała Wyższa Szkoła Wychowania Fizycznego. Jej podstawowym celem stało się kształcenie nauczycieli wychowania fizycznego i kadr na potrzeby kultury fizycznej i oświaty, później także turystyki i rekreacji oraz rehabilitacji ruchowej. W 1972 r. uczelnia przekształciła się w Akademię Wychowania Fizycznego. Elementem krajobrazu szkolnictwa wyższego we Wrocławiu były uczelnie artystyczne. Państwowa Wyższa Szkoła Sztuk Plastycznych i Państwowa Wyższa Szkoła Muzyczna powstały jeszcze w latach czterdziestych. W latach siedemdziesiątych dołączyły do nich filialne struktury wydziałów: Lalkarskiego i Aktorskiego Państwowej Wyższej Szkoły Teatralnej w Krakowie. Niewielkie uczelnie artystyczne starały się wypełnić nałożone przez władze zadania w zakresie kształcenia kadr nie tylko dla kultury, szkolnictwa, ale także dla administracji i przemysłu. PWSSP specjalizowała się w kształceniu w dziedzinie projektowania plastycznego wyrobów przemysłowych (w tym głównie z zakresu ceramiki i szkła), architektury wnętrz oraz aranżacji przestrzennych. Celem PWSM (później Akademii Muzycznej) było kształcenie nauczycieli muzyki dla szkolnictwa ogólnego i muzycznego oraz instrumentalistów i wokalistów, a także animatorów ruchu amatorskiego, głównie na terenie Dolnego Śląska. Wydziały zamiejscowe krakowskiej PWST kształciły aktorów dla instytucji teatralnych i filmowych z zachodnich obszarów Polski¹⁵.

¹⁵ Na podstawie cytowanych wyżej monografii UW r., PW r., AE, AR, AWF i AMed., a także: M. Jędrzejewski, *Historia Wydziału Architektury Wnętrz i Wzornictwa ASP we Wrocławiu*, „Dyskurs. Zeszyty Naukowo-Artystyczne ASP we Wrocławiu”, nr 6, 2007, s. 268–299; *Akademia Muzyczna im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu 1948–1988. Wydawnictwo z okazji 40-lecia Uczelni* pod red. K. Kościukiewicza, Wrocław 1988, s. 7, 95–106; *Państwowa Wyższa Szkoła Teatralna im. Ludwika Solskiego w trzydziestolecie istnienia*, Kraków 1977, s. 36–39, 83–97; J. Degler, *Szkolnictwo teatralne we Wrocławiu [w:] Krakowska Szkoła Teatralna. 50 lat PWST im. Ludwika Solskiego* pod red. J. Popiela, Kraków 1996, s. 79–86.

Tabela 3. Grupy kierunków studiów w szkołach wyższych wrocławskiego ośrodka akademickiego w latach 1946–1989 według liczby studentów (w %)

Grupa kierunku studiów	1946/1947	1948/1949	1950/1951	1957/1958	1962/1963	1966/1967	1970/1971	1976/1977	1980/1981	1986/1987	1988/1989
techniczna	12,58	18,59	22,51	36,52	35,00	39,80	40,58	23,90	24,18	21,22	20,76
rolnicza	5,57	9,36	11,82	12,16	11,07	10,32	10,33	12,61	14,81	12,81	10,81
ekonomiczna	22,02	21,34	11,98	4,06	6,17	8,47	10,95	11,85	14,92	12,37	12,66
prawno-administracyjna	12,85	11,01	10,99	5,41	6,65	4,82	4,23	9,72	8,78	6,86	7,79
humanistyczna	8,66	9,83	11,43	6,60	10,41	9,00	9,75	18,27	13,16	19,66	21,39
matematyczno-przyrodnicza	8,97	6,85	7,69	9,54	9,70	10,39	9,95	9,77	7,09	7,85	7,51
medyczna	27,22	19,60	18,97	20,38	15,03	12,41	10,21	7,64	10,06	11,53	11,49
wychowania fizycznego	1,05	2,10	2,92	2,91	3,20	2,44	2,04	4,70	5,57	5,29	5,11
artystyczna	1,08	1,32	1,69	2,42	2,77	2,35	1,96	1,54	1,43	2,41	2,48

Źródło: Rocznik Statystyczny Wrocławia, WUS we Wrocławiu, 1946–1989.

Analizując zbiorczo ewolucję specjalizacji kształcenia szkół wyższych Wrocławia w latach 1945–1989, zauważamy przede wszystkim awans kierunków technicznych, tworzonych nie tylko na Politechnice, ale także na niektórych innych uczelniach (AE, AR). Udział studentów kierunków technicznych wzrósł z 1/5 do 1/3 ogółu kształcących się na studiach wyższych. Dopiero kryzys lat osiemdziesiątych przyniósł spadek popularności tego typu kierunków. Rozwój studiów technicznych miał zapewnić kadry dla industrializującego się kraju. Z upływem lat zyskała też na znaczeniu grupa kierunków związanych z rolnictwem, straciła zaś, mimo pewnych okresowych zmian, grupa kierunków ekonomicznych. W założeniu władz, opartym na wzorcach radzieckich, to nie ekonomiści, ale kadra techniczna miała kierować gospodarką narodową. Spadł również odsetek studentów prawa i medycyny. Udział studentów kierunków humanistycznych najpierw został zredukowany, by następnie wzrosnąć do blisko 1/5 ogółu w latach osiemdziesiątych.

Studia dla pracujących

Charakterystycznym zjawiskiem w szkolnictwie wyższym w Polsce po 1945 r. był rozwój niestacjonarnych studiów dla pracujących prowadzonych w trybie wieczorowym, zaocznym i eksternistycznym. Miały one stworzyć szansę na awans społeczny i zawodowy dla osób, które najpierw zakończyły kształcenie na niższych poziomach i rozpoczęły pracę zawodową, by później podnieść swoje kwalifikacje. Dzięki rozwojowi studiów dla pracujących miała również wzrosnąć w kraju liczebność wysoko wykwalifikowanych kadr. Studia dla pracujących wspierane były przez zakład pracy

studenta, pracodawca poza zwolnieniem na czas nauki pokrywał koszty przejazdu uczącego się i wypłacał mu dietę. W latach siedemdziesiątych ta kategoria słuchaczy uczelni wyższych sięgała nawet połowy ogółu studentów. W następnej dekadzie narastający kryzys gospodarczy i niż demograficzny spowodowały jednak regres tej formy kształcenia. Zmniejszała się baza rekrutacyjna kandydatów na studia w zakładach pracy, zlikwidowane zostały preferencje w przyjęciach na studia w ramach tzw. rekrutacji kierowanej, tj. bez egzaminu wstępnego, a zakłady pracy uzyskujące w ramach podejmowanych prób reform większą samodzielność finansową i ekonomiczną coraz rzadziej były skłonne do utrzymywania wśród zatrudnionych na ogół mniej efektywnych w okresie kształcenia pracowników, zwłaszcza w warunkach wchodzenia na rynek pracy wystarczającej liczby absolwentów studiów stacjonarnych¹⁶.

Tabela 4. Słuchacze studiów dla pracujących wrocławskiego ośrodka akademickiego według uczelni w latach 1954/55–1989/90

Rok	Politechnika Wrocławska	Uniwersytet Wrocławski	WSE / AE	WSR / AR	Akademia Medyczna	AWF	Akademia Muzyczna	PWSSP	Ogółem
1954/1955	1877	148	254	548	0	0	0	0	2827
1962/1963	1723	2333	1292	470	0	0	47	0	5865
1966/1967	3267	3941	1787	1130	0	0	48	0	10173
1970/1971	3752	4348	1963	1334	0	351	49	0	11797
1975/1976	3183	7747	2744	1966	0	986	121	0	16747
1976/1977	2811	7771	2631	1970	0	1171	131	0	16485
1981/1982	1328	4225	2790	1571	311	778	58	20	11081
1986/1987	546	2422	987	732	0	533	75	0	5295
1989/1990	522	3162	1358	448	0	618	112	0	6220

Źródło: lata 1954–1959 na podstawie materiałów i publikacji wymienionych uczelni oraz Rocznika Statystycznego Wrocławia 1958–1959, następne lata: Rocznik Statystyczny Wrocławia 1962–1989, WUS 1963–1990.

Rozpatrując przypadek wrocławski, zauważamy różnice pomiędzy poszczególnymi uczelniami zarówno jeśli chodzi o rozmiary, jak i preferowany tryb studiów niestacjonarnych. Na Politechnice Wrocławskiej prowadzone były najpierw wyłącznie studia wieczorowe, a zaoczne pojawiły się marginalnie na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych oraz ponownie od 1983/84, kiedy słuchacze tego trybu stanowili już połowę studentów niestacjonarnych. Na Uniwersytecie Wrocławskim dominowały za to studia w trybie zaocznym i dopiero od 1973/74 pojawiła się niewielka liczba studentów wieczorowych. Podobnie sytuacja wyglądała w Akademii Ekonomicznej, Akademii Rolniczej, Akademii Wychowania Fizycznego. Studia niestacjonarne w tych uczelniach prowadzone były na wielu kierunkach równocześnie.

¹⁶ AAN, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, sygn. 306, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Cyfry i fakty*, Warszawa 1955, k. 18–20; J. Tymowski, *Studia zaoczne w Polsce Ludowej* [w:] *Szkolnictwo wyższe i praca zawodowa w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce*, cz. 1, Warszawa–Łódź 1984, s. 140–142; J. Kluczyński, dz. cyt., s. 22–25.

Pierwszą inicjatywą w zakresie studiów dla pracujących była uruchomiona w 1949 r. z udziałem Politechniki Wieczorowa Szkoła Inżynierska. Warunkiem przyjęcia do niej było wyrażenie zgody przez zakład pracy kandydata oraz złożenie niezbyt trudnego egzaminu wstępnego. Program nauczania był zredukowany do rozmiarów programu studiów I stopnia w Politechnice. WSI znalazła się w strukturze Politechniki od 1 października 1955 r. i została przemianowana na Wieczorowe Studium Inżynierskie. W 1954/55 rozpoczęto na Politechnice prowadzenie studiów zaocznych kształcących w systemie inżynierskim (I stopnia). Druga połowa lat sześćdziesiątych to rozszerzenie studiów zaocznych i wieczorowych na kolejne wydziały oraz rozbudowa zdominowanych przez studia niestacjonarne zamiejscowych struktur nauczania na Dolnym Śląsku¹⁷.

Studia dla pracujących w UW. rozwinęły się najbardziej na Wydziale Filozoficzno-Historycznym i Wydziale Prawa, tj. na kierunkach umożliwiających w najszerszym stopniu proces samokształcenia. Studia eksternistyczne rozpoczęte w 1953/54 osiągnęły swój szczyt w 1957/58, kiedy ich słuchacze stanowili blisko 1/4 ogółu studentów uczelni. W następnych latach systematycznie jednak traciły na znaczeniu. Najbardziej były rozpowszechnione na prawie i administracji oraz historii, pedagogice i filologiach. Od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych podstawową formą studiów dla pracujących stały się na Uniwersytecie studia zaoczne. Studiujący w tym trybie od 1955/56 w zakresie nauk prawnych, a od 1959/60 administracyjnych przewyższali w latach sześćdziesiątych dwukrotnie liczbę uczestników studiów stacjonarnych. Na historii i pedagogice studenci zaoczeni stanowili w szczytowych latach siedemdziesiątych ponad 50% ogółu studentów, podczas gdy na kierunkach ścisłych i przyrodniczych średnio najwyżej kilkanaście procent¹⁸.

WSR podjęła kształcenie w trybie zaocznym w 1951 r. Zaoczne studia zawodowe na poziomie inżynierskim prowadzone były najpierw na Wydziale Rolniczym i Wydziale Zootechnicznym, później także na Wydziale Melioracji Wodnych i Oddziale Geodezji. Na ich podbudowie powstały z czasem eksternistyczne studia magisterskie oraz studia stacjonarno-zaoczne, na których zajęcia odbywały się na zjazdach szkoleniowych przez jeden tydzień w miesiącu. W 1975 r. ustanowiono, początkowo tylko we Wrocławiu, eksperymentalny system rekrutacji na studia polegający na przyjmowaniu chętnych na semestr wprowadzający bez egzaminów wstępnych. Kryterium zakwalifikowania stanowiły m.in. staż pracy i zajmowane stanowisko. Blisko 30% kandydatów rezygnowała już po pierwszych zjazdach, a większość pozostałych miała problemy z zaliczeniem przedmiotów podstawowych na I roku. Po ukończeniu studiów inżynierskich można było kontynuować naukę na uzupełniających studiach magisterskich. W 1979 r. zrezy-

¹⁷ D. Smoleński, dz. cyt., s. 12–19; M. Burak, K. Dackiewicz, P. Pregiel, dz. cyt., 267, 276, 307–308, 312–316, 344, 359.

¹⁸ W. Floryan, dz. cyt., s. 19–23; S. Ciesielski, dz. cyt., s. 104–105, 124–137.

gnowano z semestru wstępnego i rekrutacja na studia dla pracujących odbywała się tylko poprzez egzamin wstępny i kurs przygotowawczy organizowany przez uczelnię. Od schyłku lat siedemdziesiątych nastąpiło ograniczenie studiów zaocznych w AR. Zlikwidowano je na kierunkach melioracja wodna i geodezja urzędzeń rolnych. Zmniejszył się również nabór na zaoczne studia zootechniczne¹⁹.

W 1954 r. rozpoczęto realizację studiów zaocznych również w WSE. W latach 1954–1958 studenci zaoczeni stanowili już 70% ogółu studiujących. Od 1964/65 ruszył również nabór na studia wieczorowe. Dopiero pod koniec lat sześćdziesiątych studia niestacjonarne i stacjonarne uległy zrównoważeniu. Uczestnikami studiów zaocznych mogły być tylko osoby pracujące z dwuletnim stażem. Większość stanowili urzędnicy różnych szczebli. Wieczorowa forma studiów w WSE żywa jeszcze na początku lat siedemdziesiątych zanikła w drugiej połowie dekady. Do początku lat osiemdziesiątych zachowany był względny parytet między studentami dziennymi a zaocznymi, później liczba zaocznych zmniejszyła się o blisko 2/3²⁰.

W 1967 r. powołano do życia 5-letnie studia zaoczne w AWF. Przeznaczone były głównie dla nauczycieli pracujących zawodowo w dziedzinie wychowania fizycznego i sportu, niemających odpowiednich kwalifikacji²¹.

Epizodycznie tylko niestacjonarne studia pojawiły się na pozostałych uczelniach. W Akademii Medycznej prowadzone były wyłącznie w latach 1979/1980–1983/84 na kierunku pielęgniarstwie. W Akademii Muzycznej studia zaoczne prowadzone były regularnie na kierunku wychowanie muzyczne. Później uruchomiono także studia wieczorowe na pedagogice instrumentalnej. W PWSSP przez krótki czas, w latach 1981/82–1985/86, prowadzono studia wieczorowe na kierunku projektowanie ceramiki przemysłowej.

Tabela 5. Słuchacze studiów dla pracujących wrocławskiego ośrodka akademickiego według trybu studiów w latach 1957/58–1989/90

Rok	dzienni	zaoczeni	wieczorowi	eksternistyczni	razem niestacjonarni	razem
1957/1958	9176	2027	1308	1502	4837	14013
1965/1966	16670	5971	2224	936	9131	25801
1970/1971	22388	8050	3443	284	11777	34165
1976/1977	31775	13116	3122	247	16485	48260
1981/1982	28456	9505	1406	170	11081	39537
1986/1987	24600	4471	826	0	5297	29897
1989/1990	27393	5963	257	0	6220	33613

Źródło: lata 1957–1959 na podstawie materiałów i publikacji wymienionych uczelni oraz Rocznika Statystycznego Wrocławia 1958–1960, następne lata: Rocznik Statystyczny Wrocławia 1962–1989, WUS 1963–1990.

¹⁹ P. Moroz, J. Żuławiński, dz. cyt., s. 37–46.

²⁰ J. Chumiński, dz. cyt., s. 162–171, K. Popiński, *Rola edukacji...*, s. 204–205, 233–235.

²¹ B. Słupik, dz. cyt., s. 31–39.

Zauważalnym zjawiskiem wśród studentów studiów dla pracujących była znacznie mniejsza niż na studiach stacjonarnych sprawność, sięgająca zaledwie 30%. Za opóźnienia w nauce oraz problemy z jej pomyślnym zakończeniem odpowiadało wiele czynników. Studenci niestacjonarni oprócz tego, że byli zawodowo czynni, w większości posiadali już rodziny, a ich nauka w wypadku braku odpowiedniego wsparcia pracodawców, przy znacznie mniejszym wymiarze zajęć niż na studiach dziennych oraz braku podręczników napotykała na liczne problemy.

Studia dla pracujących prowadzone były częściowo w różnego rodzaju zamiejscowych ośrodkach nauczania. Ich powołanie inspirowane było centralnie i realizowane we współpracy z terenową administracją oraz zakładami pracy. W latach 1958–1989 wrocławskie szkoły wyższe zorganizowały liczne punkty konsultacyjne, filie, oddziały i wydziały w dziesiątkach miejscowości Dolnego Śląska oraz sąsiednich regionów. Na początku lat siedemdziesiątych w ramach centralizacji mniejsza liczba większych filii i wydziałów zastąpiła większą liczbę małych punktów konsultacyjnych. Część najlepiej wyposażonych filii oferowała nawet odbycie pełnego cyklu studiów wraz z możliwością uzyskania dyplomu inżynierskiego łącznie. W większości jednak wypadków dominujący był system, w którym studia finalizowano w uczelni macierzystej we Wrocławiu. Potrzebom w zakresie kształcenia kadr dla gospodarki, administracji, szkolnictwa i kultury regionu wychodziły naprzeciw inicjatywy rozwoju dolnośląskiej sieci nauczania, przede wszystkim Politechniki Wrocławskiej, Akademii Ekonomicznej i Akademii Rolniczej, a także, choć w mniejszym stopniu, Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Akademii Wychowania Fizycznego²².

Zakończenie

Rozwój ilościowy, strukturalny i kierunkowy studiów wyższych w Polsce w latach 1945–1989 odzwierciedlał charakter ewolucji ówczesnego państwa. Odgórne, ideologicznie motywowane, centralnie podejmowane decyzje określały cele i sposoby działania uczelni. Ich rozmiary, struktura oraz specjalizacja modelowane były za pomocą przydzielanych przez ministerstwa limitów przyjęć czy inwestycji. Te spośród szkół wyższych, które w uznaniu władz komunistycznych w największym stopniu wspierały proces przeobrażeń społeczno-ekonomicznych poprzez industrializację oraz modernizację kraju, a więc przede wszystkim uczelnie i kierunki techniczne, traktowane były preferencyjnie. Wszystkie jednak obciążone były zadaniem kształcenia kadr dla gospodarki, administracji i kultury. Władze centralne z pomocą wojewódzkich struktur partyjnych i administracyj-

²² K. Popiński, *Uwarunkowania, funkcje i znaczenie zamiejscowych ośrodków nauczania wrocławskich szkół wyższych przed 1989 r.*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki Społeczne” 2012, nr 2, s. 149–177.

nych określały zapotrzebowanie ilościowe i jakościowe, by następnie w formie wytycznych kierować je do uczelni, które zajmowały się ich realizacją. A więc nie sygnały ze strony nieistniejącego rynku pracy, ale wyobrażenie o potrzebach kadrowych poszczególnych segmentów gospodarki czy kultury narodowej zrodzone w umysłach urzędników decydowało o polityce państwa w zakresie kształcenia. Widoczne jest to również na przykładzie uwarunkowań i kierunków działalności dydaktycznej realizowanej przez uczelnie wrocławskiego ośrodka szkolnictwa wyższego.

Podjęcie studiów i ich pomyślne ukończenie przez rosnący odsetek młodzieży możliwe było dzięki rozwojowi liczby i rozmiarów uczelni oraz dzięki rozbudowanemu systemowi świadczeń socjalnych dla studentów. Wielkim paradoksem był fakt, iż państwo komunistyczne z jednej strony dążyło do podniesienia wykształcenia społeczeństwa, w tym także na poziomie wyższym, a z drugiej strony, wskutek całokształtu doktrynalnie uwarunkowanych działań, podważało prestiż tego wykształcenia. W 1975 r. jeden z ówczesnych badaczy konstatował z goryczą: *Czynniki negatywnie działające na aspirowanie do podejmowania studiów wyższych związane są ze społeczną funkcją wyższego wykształcenia i polityką gospodarki kadrami wykwalifikowanymi. W ukształtowanych proporcjach wynagrodzeń za pracę w różnych działach gospodarki narodowej trudno było doszukiwać się zależności między uznawanym formalnie prestiżem społecznym wyższego wykształcenia czy zawodu (lekarz, nauczyciel) a warunkami bytu i pracy absolwenta. Studia wyższe są w wielu wypadkach po prostu „nieopłacalne”, inne bowiem drogi kariery zawodowej znacznie szybciej zapewniają osobisty sukces życiowy, co rzutuje zarówno na aspirowanie do wykształcenia, jak też na postawy do nauki młodzieży studiującej*²³.

Innym problemem, zwłaszcza dla Dolnego Śląska, była zbyt duża migracja absolwentów wrocławskich uczelni poza region, który nie potrafił, poza wyjątkami takimi jak Wrocław czy Zagłębie Miedziowe, zapewnić odpowiednio atrakcyjnej oferty płacowej czy mieszkaniowej. Choć więc uczelnie zasadniczo wypełniały nałożone im limity kształcenia, to nie przekładało się to na oczekiwane tempo zwiększenia kadr z wykształceniem wyższym wśród pracujących.

Polska Rzeczpospolita Ludowa była państwem pełnym sprzeczności. Proces ewolucji kształcenia na poziomie wyższym w latach 1945–1989 również nie mógł być ich pozbawiony.

²³ A. Świecki, dz. cyt., s. 352.

Anna Kołomycew

BUDOWA SYSTEMU EKONOMII SPOŁECZNEJ JAKO WARUNEK REALIZACJI NOWEGO MODELU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Wstęp

Istota ekonomii społecznej polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, która oprócz celów zarobkowych realizuje także cele społeczne. I choć przedsiębiorczość o takim charakterze była realizowana od wieków, to sam termin „ekonomia społeczna” upowszechnił się dopiero w dziewiętnastowiecznej Francji. Gospodarka społeczna była traktowana jako przeciwstawienie się kapitalizmowi i konkurencji, które wiązały się z wyzyskiem robotników i powstawaniem różnic i dysproporcji społecznych¹. W tym okresie założenia ekonomii społecznej w praktyce realizowano poprzez tworzenie zrzeszeń i kooperatyw mających chronić przed rozwarstwieniem społecznym i integrować ludzi o podobnych celach.

J. L. Monzón Campos i R. Chaves Ávila uważają, że współczesne rozumienie zasad ekonomii społecznej w dużej mierze jest wynikiem adaptacji wartości właściwych dla kooperatyw, towarzystw wzajemnych i stowarzyszeń, które łączyła koncentracja na najsłabszych grupach społecznych oraz działalność na zasadach samopomocy². Organizacje pomocowe, które obecnie można określić mianem podmiotów ekonomii społecznej (PES), w różnych państwach przybierały odmienne formy i nazwy. W Anglii popularne były zwłaszcza od drugiej dekady XIX wieku tzw. *friendly societies*, które prowadziły działalność bankową, pożyczkową, oszczędnościową, ubezpieczeniową (w tym emerytalną, rentową)³. Równoległe do rozwiązań brytyjskich zaczęły powstawać niemieckie kooperatywy oraz towarzystwa wzajemnościowe. W połowie XIX wieku L. Gall, S. Born i F. Harkort upowszechnili stowarzyszenia pracownicze, dając początek koopera-

¹ B. Szopa, *Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna* [w:] *Wokół ekonomii społecznej* pod red. M. Frączka, J. Hausnera, S. Mazura, Kraków 2012, s. 13.

² J. L. Monzón Campos, R. Chaves Ávila, *The Social Economy in European Union*, N. CESE/contract CES 18.106 – 2012, The European Economic and Social Committee (EESC), DI CESE 2012, s. 11.

³ P. H. J. H. Gosden, *The Friendly Societies in England*, Manchester 1966, s. 5.

tywom pracowników przemysłowych oraz kooperatywom rolniczym⁴. W latach sześćdziesiątych XIX w. popularne stały się podmioty funkcjonujące na zasadach kooperatyw Schulze-Delitzscha w postaci kas wiejskich i banków ludowych⁵.

Na ziemiach polskich rozwój towarzystw wzajemnościowych i kooperatyw również uaktywnił się w połowie XIX wieku, jednak w odróżnieniu od państw Europy Zachodniej, w których głównym czynnikiem przyspieszającym procesy rozwoju była industrializacja wywołująca szereg przeobrażeń społeczno-gospodarczych, na ziemiach polskich powstawanie tego typu podmiotów – jak wskazuje K. Kietlińska – było efektem ruchów narodowościowych oraz działań o charakterze politycznym. Rozwój sektora ekonomii społecznej, początkowo utożsamianego wyłącznie z podmiotami działalności wzajemnej i spółdzielniami, na ziemiach polskich wyznaczała specyfika rozwiązań przyjętych w trzech zaborach oraz zakres przyznanych swobód⁶.

Ekonomia społeczna jako element nowego modelu polityki społecznej

Tradycje polskiej polityki społecznej w dużej mierze bazowały na założeniach ustawy o opiece społecznej uchwalonej w 1923 roku⁷. Zdaniem M. Grewińskiego przyjęty wówczas model polityki społecznej miał charakter mieszany, państwowo-samorządowo-charytatywny. Znaczna część zadań w zakresie polityki społecznej spoczywała na trójszczeblowym samorządzie, który miał obowiązek współpracy z organizacjami społecznymi⁸. W okresie powojennym nastąpiła radykalna zmiana modelu świadczenia usług społecznych w kierunku jego centralizacji i powiązania z systemem opieki zdrowotnej. Rozwiązanie to było efektem ograniczenia, a w końcu likwidacji struktur samorządowych oraz podmiotów sfery społecznej⁹.

Transformacja systemowa i reaktywacja samorządu pociągnęły za sobą konieczność stworzenia systemu polityki społecznej w nowych realiach. J. Hrynkie-

⁴ Tamże.

⁵ Szerzej patrz: *German cooperatives in Europe*, DGRV, [http://www.dgrv.de/web-de.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/2e65c54b0c6567d6c12577cb0046b705/\\$FILE/Cooperatives_EU.pdf](http://www.dgrv.de/web-de.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/2e65c54b0c6567d6c12577cb0046b705/$FILE/Cooperatives_EU.pdf) (2.04.2013).

⁶ K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010, s. 120–121.

⁷ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, DzU 1923, nr 92, poz. 723.

⁸ M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej* pod red. M. Grewińskiego, J. Krzyszkowskiego, Warszawa 2011, s. 9–10.

⁹ Szerzej patrz: J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 34–35.

wicz wskazuje, że od 1989 roku można wskazać cztery fazy rozwoju polityki społecznej, których ramy wyznaczają przyjmowane akty prawne i wprowadzane rozwiązania instytucjonalne. Ostatnia faza rozpoczęła się wraz z wstąpieniem Polski do UE, ewoluując w kierunku aktywnych rozwiązań problemów społecznych oraz integracji społecznej. Skoordynowanie polskiej polityki społecznej z podejściem wdrażanym w innych państwach członkowskich Wspólnot oznaczało poszerzenie katalogu aktorów polityki społecznej o nowe podmioty spoza sfery publicznej¹⁰. Zgodnie z przyjętym zarówno przez UE, jak i Radę Europy wielosektorowym i wielopoziomowym podejściem ważną rolę w systemie polityki społecznej miały odgrywać organizacje społeczne oraz sektor prywatny. Dzięki ich współpracy z samorządami miały powstawać trwałe sieci społeczne zabezpieczające przed wykluczeniem na poziomie lokalnym. Ponadto zmianie uległo tradycyjne, ochronne rozumienie polityki społecznej. Nie chodziło wyłącznie o objęcie opieką niezaradnych jednostek, ale o ich mobilizowanie, aby zwiększać szanse zatrudnienia, poprawiać zaradność życiową i włączać w struktury społeczne jako aktywne podmioty życia społecznego. Tylko w taki sposób prowadzona polityka społeczna ma szanse stać się długofalową inwestycją dla ogółu obywateli umożliwiającą rozwój społeczno-gospodarczy jednostek terytorialnych¹¹. Zmiana podejścia do polityki społecznej wymuszona procesem integracji sprawiła, że w systemie realizacji zadań ukierunkowanych społecznie należy skoncentrować się na aktywnych formach podejmowanych inicjatyw, a nie gwarantowaniu świadczeń, które w konsekwencji mogą demotywować i generować postawy roszczeniowe w społeczeństwie. Ponadto w strukturze polityki społecznej należało przewidzieć miejsce dla czynnika obywatelskiego oraz założeń gospodarki społecznej¹².

Zdaniem M. Grewińskiego szczególną rolę w realizacji nowych założeń polityki społecznej mogą odgrywać takie podmioty ekonomii społecznej, jak kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej i spółdzielnie socjalne¹³. Niezbędna jest w tym zakresie współpraca społeczności lokalnych z samorządami i sektorem społecznym, gdyż zarówno tworzenie, jak i utrzymanie wspomnianych form ekonomii społecznej jest zadaniem niezwykle trudnym i kosztownym. Idea tworzenia podmiotów gospodarki społecznej w Polsce dopiero się rozwija i choć doświadczenia państw Europy Zachodniej pokazują wiele możliwości podmiotów tego typu w zakresie tworzenia miejsc pracy, aktywizacji bezrobotnych, produkcji i świadczenia usług, a nawet realizacji usług publicznych, to nadal istnieją spore obawy zarówno wśród społeczeństwa, jak i władz publicznych związane z tą

¹⁰ Szerzej patrz: J. Hrynkiwicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady* pod red. M. Rymczy, Warszawa 2004, s. 97–99.

¹¹ *Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 roku*, Warszawa 2005, s. 4.

¹² M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy...*, s. 16.

¹³ H. Kaszyński, *Ekonomia społeczna i praca socjalna. Razem czy osobno?*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2007, nr 3, s. 8–14.

formą działalności¹⁴. Dotyczą one przede wszystkim skuteczności działań podmiotów sektora ekonomii społecznej w stosunku do poniesionych nakładów (organizacyjnych i finansowych) na jego rozwój i wsparcie.

Według M. Grewińskiego do najczęstszych obaw związanych z sektorem gospodarki społecznej należą: słaby potencjał ekonomiczny, niewielka liczba beneficjentów wynikająca z ograniczeń zatrudnienia w podmiotach tego typu czy też brak wymogów dotyczących odpowiednich kwalifikacji przy zatrudnieniu, co powoduje, że są to tzw. gorsze miejsca pracy, a jednocześnie podmioty niemające szans na konkurencyjnym rynku. Ponadto część obaw o jakość działań podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej wynika po prostu z braku krajowego systemu opartego na spójnych rozwiązaniach instytucjonalnych i organizacyjnych. Chodzi tu m.in. o brak właściwych regulacji prawnych odnoszących się do podmiotów gospodarki społecznej oraz niejasność istniejących przepisów, a także brak przygotowanych kadr pomocy społecznej świadomych możliwości, jakie daje gospodarka społeczna, jak również niedostatek wiedzy wśród przedstawicieli sektora społecznego i publicznego w tym zakresie. Istotnym problemem, który podważa zaufanie do sektora ekonomii społecznej, jest brak informacji o skuteczności podejmowanych działań¹⁵.

System ekonomii społecznej na poziomie Unii Europejskiej

Zainteresowanie ekonomią społeczną na poziomie Wspólnot Europejskich było widoczne od końca lat osiemdziesiątych XX wieku. W 1989 roku Komisja Europejska (KE) wydała pierwszy komunikat dotyczący ekonomii społecznej, w którym podkreślono rolę i znaczenie przedsiębiorstw funkcjonujących na zasadach gospodarki społecznej dla gospodarki Wspólnot Europejskich i rozwoju rynku wewnętrznego. W tym samym roku w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (DG XIII)¹⁶ powołano zespół ds. ekonomii społecznej. Od 1989 roku regularnie odbywają się też konferencje poświęcone zagadnieniom sektora ekonomii społecznej¹⁷.

Założenia dotyczące tego sektora ulegały zmianom pod wpływem przeobrażeń Wspólnot Europejskich i nowych problemów społeczno-gospodarczych. Z czasem oprócz troski o stabilność i rozwój rynku wewnętrznego przed podmio-

¹⁴ Por. M. Di Domenico, P. Tracey, H. Haugh, *Social Economy Involvement in Public Service Delivery: Community Engagement and Accountability*, „Regional Studies” 2009, vol. 43, no. 7, s. 981–992.

¹⁵ M. Grewiński, dz. cyt., s. 19.

¹⁶ Obecnie Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu.

¹⁷ *Mapa europejskich i krajowych instytucji i organizacji ekonomii społecznej*, DIESIS, s. 10, http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/080430_mapa_ES_w_UE_DIESIS.pdf (6.04.2013).

tami ekonomii społecznej postawiono takie wyzwania jak: dążenie do konkurencyjności, zwiększanie zatrudnienia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów wynikających z poszerzania Wspólnot. W 1994 roku KE przyjęła pierwszy wieloletni program (Multiannual Programme 1994–1996) dla spółdzielni, towarzystw wzajemnych, stowarzyszeń i fundacji¹⁸. Program był próbą instytucjonalizacji rozwiązań w zakresie ekonomii społecznej na poziomie europejskim i miał stworzyć ramy dla budowy sektora, a także płaszczyznę wymiany doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi¹⁹. Dokument dał początek pracom nad statutami przedsiębiorstw społecznych o charakterze europejskim, tj. spółdzielni europejskiej, europejskiego towarzystwa wzajemnego oraz stowarzyszenia europejskiego. Pierwszy z nich został przyjęty w 2003 roku²⁰.

Od marca 1998 r. do listopada 2000 r. istniał powołany przez KE Komitet Konsultacyjny ds. Kooperatyw, Towarzystw Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji. Od tego czasu kwestia ekonomii społecznej stała się ważnym elementem procesu decyzyjnego Wspólnot. W 2000 roku Komitet został przekształcony w niezależną, stałą konferencję CEP-CMAF, a od 2008 roku w przyjął nazwę Social Economy Europe (SEE)²¹.

Kolejnym etapem umocnienia pozycji ekonomii społecznej w Europie było nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w listopadzie 1997 roku w Luksemburgu w sprawie zatrudnienia. Jego efektem była rezolucja rozpoczynająca realizację *Europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia 1997–2004*²². Do podejmowanych na poziomie europejskim działań ukierunkowanych na wsparcie ekonomii społecznej można zaliczyć m.in. wyodrębnienie środków w ramach funduszy strukturalnych, akcję pilotażową KE „Third System Employment” i powołanie komitetu łącznikowego dla organizacji pozarządowych (Liaison Committee of Development NGOs)²³.

Szczególne znaczenie dla rozwoju ekonomii społecznej miała inicjatywa EQUAL finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Pierwsza

¹⁸ Podmioty od angielskich skrótów określane są łącznie jako CAMF (cooperatives, mutual societies, associations, foundations).

¹⁹ D. Daniele, *Uwarunkowania prawne dla przedsiębiorstw społecznych: przykłady z kilku krajów europejskich*, „Ekonomia Społeczna. Teksty”, s. 7, <http://www.ekonomiaspoleczna.ms-ap.pl/downloads/Uwarunkowania%20prawne%20dla%20przedsiębiorstw%20społecznych.pdf> (6.04.2013).

²⁰ Rozporządzenie Rady WE nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), DzU L 207 z 18.08.2003.

²¹ *Social Economy Europe*, <http://www.socialeconomy.eu.org/> (6.04.2013).

²² Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie wytycznych zatrudnienia na 1998 roku, DzU C 30 z 28.01.1998.

²³ *The Social Economy in European Union, Summary of the Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC)*, Brussel 2007, s. 8. Por. W. Kwaśniewski, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 15.

edycja rozpoczęła się w 2001 roku, kolejna w 2004 (tzw. druga runda EQUAL) i objęła swym zasięgiem także nowe państwa członkowskie UE. Instrument ten był efektem zmian wprowadzonych na mocy traktatu amsterdamskiego i konieczności realizacji *Europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)*²⁴. Głównym celem działań podejmowanych w ramach EQUAL było przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji społecznej oraz zwalczanie nierówności w dostępie do rynku pracy. Problemy te planowano przezwyciężać poprzez rozbudowę międzynarodowej sieci współpracy. EQUAL miał być także narzędziem badawczym i prognostycznym obszaru zatrudnienia. Inicjatywa została oparta na zasadach: tematycznego podejścia (indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego w oparciu o przyjęte w ESZ zakresy tematyczne), partnerstwa, zaangażowania grup dyskryminowanych (tzw. *empowerment* oznaczający także włączenie grup marginalizowanych w procesy decyzyjne), współpracy ponadnarodowej, innowacyjności i adaptacji osiągniętych rezultatów (dopasowanie wyników EQUAL do głównego nurtu polityk publicznych celem maksymalizacji ich oddziaływania i wzmacniania efektów)²⁵.

EQUAL w Polsce był wdrażany jako *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 2004–2006* i stanowił uzupełnienie działań realizowanych w ramach *Sektorowego programu operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich”* oraz *Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego*. Podstawą wdrażania założeń EQUAL w Polsce były *partnerstwa na rzecz rozwoju* tworzone przez podmioty reprezentujące różne sektory²⁶. Program podzielony był na pięć obszarów tematycznych. Dla rozwoju ekonomii społecznej szczególne znaczenie miał temat D, tj. *Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy*. Zadania realizowane w ramach tego tematu miały umożliwić stworzenie podstaw systemu ekonomii społecznej w Polsce i podkreślić jej rolę w gospodarce krajowej, m.in. poprzez możliwość wpływu na aktywizację lokalnych rynków pracy (podmioty ekonomii społecznej szansą na zatrudnienie), stworzenie lokalnych rynków usług oraz uzupełnianie działań w zakresie zatrudnienia i rozwoju gospodarczego podejmowanych na

²⁴ Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2003 roku w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia państw członkowskich, 2003/578/WE.

²⁵ Komunikat Komisji do państw członkowskich ustanawiający wytyczne dla inicjatywy wspólnotowej EQUAL dotyczącej współpracy ponadnarodowej promującej środki zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy, http://www.equal.gov.pl/NR/rdonlyres/D15F1D66-2BFB-4129-8896-8C12807ACB4A/0/equal_komunikat_ke-2runda.pdf (6.04.2013).

²⁶ Do realizacji PIW EQUAL zgłosiło się aż 751 nowo utworzonych partnerstw. Do realizacji działań zakwalifikowano 107 partnerstw, które łącznie skupiały ponad 600 podmiotów/organizacji/institucji. Szerzej patrz: *Partnerstwa realizujące projekty*, <http://www.equal.org.pl/equal.php?CID=7&lang=pl> (6.04.2013).

poziomie centralnym. Ze względu na nowatorski charakter podmiotów gospodarki społecznej istotne było stworzenie możliwości aktywizowania i angażowania społeczności lokalnych²⁷.

Reorganizacja funduszy europejskich spowodowała, że EQUAL przestał funkcjonować jako samodzielna inicjatywa, ale jego założenia były kontynuowane w okresie 2007–2013 w ramach programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z innych programów adresowanych do konkretnych grup społecznych (np. Leonardo da Vinci, Gruntvig), a także z budżetów państw członkowskich²⁸. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczało w praktyce pozbawienie ekonomii społecznej konkretnego programu z zagwarantowanymi źródłami finansowania, co było sprzeczne z deklaracjami zawartymi w dokumentach strategicznych przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komisję.

Jednym z najważniejszych dla przyszłości całej Wspólnoty dokumentów była *Strategia „Europa 2020”*, w której dla podmiotów ekonomii społecznej przewidziano zadania przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, zwalczania ubóstwa oraz rozwiązywania innych problemów społecznych. Odniesienia do ekonomii społecznej znalazły się także w dokumentach szczegółowych, m.in. *Komunikacie KE „Unia Innowacji”*²⁹, *Europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*³⁰, a także *Komunikacie Komisji w sprawie pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*³¹. Aktywność oraz potencjalne możliwości działania podmiotów ekonomii społecznej uwidoczniły także przeprowadzone konsultacje dotyczące *Aktu o jednolitym rynku*, potwierdzając, że przedsiębiorstwa społeczne są nie tylko aktywne, skuteczne i chętne do samodzielnych działań, ale są także pozytywnie oceniane przez innych aktorów (zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym) zarówno z sektora publicznego, społecznego, jak i prywatnego³².

Na obecnym etapie planowania przyszłej perspektywy Unii Europejskiej nie zostały jeszcze stworzone reguły finansowania ekonomii społecznej w państwach członkowskich. Niemniej jednak *Komunikat KE „Inicjatywa na rzecz ekonomii*

²⁷ Tamże.

²⁸ Mapa europejskich i krajowych..., s. 11–12.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Projekt przewodni strategii Europa 2020. *Unia innowacji*, SEC (2010) 1161.

³⁰ Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej COM (2010) 758, wersja ostateczna z dnia 16 grudnia 2010 r.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, *Akt o jednolitym rynku*. Dwanaście dzwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” SEK (2011) 467 wersja ostateczna, Bruksela KOM (2011) 206.

³² Szerzej patrz: *Results of the consultation on the Single Market Act*, http://ec.europa.eu/internal_market/smact/consultations/2011/debate/index_en.htm (6.04.2013).

społecznej” jednoznacznie wskazuje na istotną rolę tego sektora w systemie Unii Europejskiej³³. W związku z tym zaleca m.in. poprawę dostępu do finansowania podmiotów ekonomii społecznej poprzez stworzenie alternatywnych źródeł wsparcia (w tym środkami prywatnymi), działania na rzecz popularyzacji i upowszechniania ekonomii społecznej, gdyż podmioty te (zwłaszcza w niektórych państwach) są słabo rozpoznawalne i niedoceniane, a także dążenie do profesjonalizacji i lepszego zarządzania podmiotami tego typu, jak i poprawę jakości prawodawstwa w tym zakresie³⁴.

Budowa systemu ekonomii społecznej w Polsce

Rosnące znaczenie podmiotów ekonomii społecznej w państwach Europy Zachodniej i zwrócenie uwagi na ten sektor przez instytucje Unii zmobilizowało także polskie władze do podjęcia działań w tym zakresie. Nie bez znaczenia były również dostępne środki finansowe, których pozyskanie wymagało jednak uprzedniego przygotowania i stworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych dla rozwoju gospodarki społecznej. Pomimo istnienia wielu aktów prawnych, na mocy których podmioty ekonomii społecznej, chociażby spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia i fundacje, funkcjonowały, nie opracowano dokumentu strategicznego rozwoju tego sektora ani też spójnej definicji ekonomii społecznej oraz katalogu precyzyjnie wskazującego podmioty zaliczane do tego sektora.

Pierwsze działania w tym kierunku zostały podjęte przez władze w 2008 roku, kiedy to na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów powołano Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej³⁵. W składzie Zespołu znaleźli się przedstawiciele różnych sektorów (w tym także ekonomii społecznej) oraz resortów, a także środowiska naukowego³⁶. Celem było stworzenie projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej oraz rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych w zakresie ekonomii społecznej, jak również wypracowanie metod i narzędzi edukacji o działalności ekonomii społecznej, promocji i monitoringu tego sektora.

³³ Patrz szerzej: F. Pazderski, *Wsparcie dla ekonomii społecznej w unijnej polityce spójności na lata 2014–2020*, http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/789151.jsessionid=BA40A-472263E51BC5C2E670AE0FF2533.html?ci=es_komentarze&did=800971&state=am (6.04.2013).

³⁴ *Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji”*, SEK (2011) 1278 wersja ostateczna, Bruksela 2011, KOM (2011)/682, s. 7–12.

³⁵ Zarządzenie nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 roku w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

³⁶ *Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433512?projekt=433512> (6.04.2013).

Prace Zespołu toczyły się w obrębie czterech grup tematycznych: grupa ds. przygotowania projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej; grupa ds. przygotowania projektu ustawy regulującej przedsiębiorczość społeczną; grupa ds. analizy i tworzenia ram finansowych dla funkcjonowania ekonomii społecznej; grupa ds. przygotowania projektu założeń systemu edukacji dla ekonomii społecznej. W 2012 roku na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów zostały dokonane zmiany w strukturze Zespołu, m.in. przewodniczącym miał zostać minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, do zadań dołączono konieczność opracowania ustawy w zakresie ekonomii społecznej, a także prowadzenie monitoringu i doradztwa dla podmiotów ekonomii społecznej, opiniowanie projektów aktów prawnych, strategii i programów zarówno krajowych, jak i europejskich, których przedmiotem są kwestie gospodarki społecznej, a także poszerzenie składu Zespołu o przedstawicieli instytucji zrzeszających podmioty ekonomii społecznej³⁷.

Projekt *Krajowego programu rozwoju ekonomii społecznej* został przedstawiony w czerwcu 2012 roku. Składał się z sześciu części obejmujących diagnozę sektora ekonomii społecznej i uwarunkowania jego rozwoju, planowane cele krajowego systemu, priorytety systemu, zasady monitoringu, a także system realizacji strategii oraz plan finansowania działań w zakresie ekonomii społecznej. W projekcie podkreślono brak jednolitej i spójnej definicji ekonomii społecznej na poziomie europejskim i w związku z tym przyjęto niezależny sposób rozumienia przedsiębiorstwa społecznego oraz wskazano sposób uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa tego typu³⁸. Uzasadniając konieczność wsparcia krajowego systemu ekonomii społecznej, podkreślono jej znaczenie dla rynku pracy i tworzenia nowych miejsc zatrudnienia, zwłaszcza dla grup marginalizowanych i wykluczo-

³⁷ Zarządzenie nr 72 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 września 2012 roku zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

³⁸ Za przedsiębiorstwo zgodnie z propozycją zawartą w projekcie uważa się *podmiot prowadzący działalność gospodarczą, spełniający kryteria małego lub średniego przedsiębiorstwa, działający jako wyodrębniona pod względem organizacyjnym i rachunkowym część organizacji obywatelskiej lub założony przez tę organizację, grupę osób bądź jednostkę samorządu terytorialnego w formie spółki lub spółdzielni, który realizuje cel społeczny poprzez zatrudnianie co najmniej 50% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub 30% niepełnosprawnych albo realizuje usługi społeczne użyteczności publicznej, przez co należy rozumieć usługi o charakterze socjalnym, edukacyjnym, kulturalnym, rozwoju lokalnego; nie dystrybuuje zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, ale przeznaczają go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną – w przypadku przedsiębiorstw o charakterze zatrudnieniowym, lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo; jest zarządzany na zasadach demokratycznych albo co najmniej konsultacyjno-doradczych z udziałem pracowników i innych interesariuszy, zaś wynagrodzenia kadry zarządzającej są ograniczone limitami. Szerzej patrz: *Krajowy program rozwoju ekonomii społecznej*, projekt czerwiec 2012, Zespół ds. Rozwiązań Systemowych Ekonomii Społecznej, grupa ds. strategicznych, Warszawa 2012, s. 13.*

nych, zadania w zakresie integracji i reintegracji społecznej i zawodowej, oddziaływanie przedsiębiorstw na społeczności lokalne i tym samym wspieranie kapitału społecznego. Ponadto dostrzeżono rolę, jaką ekonomia społeczna może odgrywać w rozwoju lokalnym, m.in. poprzez mobilizowanie lokalnych zasobów i wykorzystanie wewnętrznych potencjałów rozwojowych, aktywizowanie społeczności do wspólnych zadań na rzecz rozwoju terytorialnego, a tym samym uaktywnianie zachowań wzajemnościowych i budowanie solidarności społecznej. Dodatkowo podkreślono znaczenie podmiotów ekonomii społecznej dla rozwoju gospodarki lokalnej i poprawy sytuacji ekonomicznej członków społeczności lokalnych dzięki tworzonemu lokalnym rynkom dóbr i usług³⁹.

Cele ekonomii społecznej sformułowane w projekcie programu są zbieżne z założeniami przyjmowanymi na poziomie Unii Europejskiej, a także strategicznymi dokumentami rozwoju Polski tj. *Długookresową strategią rozwoju kraju „Polska 2030” Trzecia fala nowoczesności*; *Strategią rozwoju kraju 2020*; *Krajową strategią rozwoju regionalnego* oraz dziewięcioma horyzontalnymi strategiami rozwoju. Jako nadrzędny cel wskazano dążenie do tego, aby do roku 2020 przedsiębiorstwa społeczne stały się „dostrzegalnym” podmiotem społeczno-gospodarczym zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Cel, mimo iż bardzo lakoniczny, akcentował systemowe podejście do ekonomii społecznej obejmujące poza poziomem centralnym, także lokalny i regionalny.

Wśród celów szczegółowych wymieniono konieczność zagwarantowania ekonomii społecznej właściwej pozycji wśród polityk publicznych (cel 1 – przywództwo), budowę przyjaznego i stabilnego otoczenia ekonomii społecznej umożliwiającego jej dalszy rozwój (cel 2 – otoczenie), aktywizowanie społeczności i wspieranie rozwiązań opartych na sieci powiązań, takich jak partnerstwa, klastry, kooperatywy branżowe, będących warunkiem rozwoju ekonomii społecznej (cel 3 – odpowiedzialna wspólnota), profesjonalizacja sektora gospodarki społecznej poprzez podnoszenie jakości zarządzania, kształcenie kadr, a także kształtowanie postaw przedsiębiorczości, aktywności i zaangażowania w sprawy publiczne (cel 4 – kompetencje dla ekonomii społecznej)⁴⁰.

Wskazane cele miały zostać osiągnięte poprzez następujące priorytety działań: priorytet 1 – włączenie ekonomii społecznej do głównego nurtu polityk publicznych, priorytet 2 – działania regulacyjne w zakresie ekonomii społecznej, priorytet 3 – system wsparcia ekonomii społecznej, priorytet 4 – ekonomia społeczna na społecznie odpowiedzialnym terytorium, priorytet 5 – edukacja dla ekonomii społecznej⁴¹.

Planowany krajowy system rozwoju ekonomii społecznej na poziomie centralnym miał się składać z Krajowego Centrum Ekonomii Społecznej oraz Krajo-

³⁹ Tamże, s. 21–25.

⁴⁰ Tamże, s. 28–29.

⁴¹ Tamże, s. 35–50.

wego Komitetu ds. Rozwoju Ekonomii Społecznej (ulożonego w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), którego zadaniem była współpraca z krajowymi przedstawicielstwami podmiotów ekonomii społecznej. Na poziomie regionalnym koordynacją systemu miały się zajmować samorządy województw poprzez regionalne ośrodki polityki społecznej, wdrażając regionalne programy rozwoju ekonomii społecznej i nadzorując system działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES)⁴².

Poddany pod konsultacje (8.06–28.09.2012) projekt nie zyskał akceptacji środowisk związanych z sektorem ekonomii społecznej i został skierowany do poprawy. Szczególnie krytycznie została oceniona część diagnostyczna, uznana za zbyt wąską i wybiórczą, by przedstawiać sytuację i problemy całego sektora. Skrytykowano także stosunkowo silną pozycję sektora publicznego w planowanym systemie. Przedstawiciele środowisk ekonomii społecznej podkreślali, że takie rozwiązanie nie służy aktywizacji i samodzielności społecznej, ale może uzależniać od podmiotów publicznych i wspierać postawy roszczeniowe. Wyrażono także dezaprobatę dla sposobu finansowania systemu jako mało klarownego i niewskazującego zasad podziału środków. Zwrócono także uwagę, że ekonomia społeczna nie została połączona z tak istotnym i wręcz naturalnie spójnym zagadnieniem społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i banków⁴³.

Wobec braku dokumentów planistycznych na poziomie krajowym, a tym samym wskazanych instrumentów finansowych, cały funkcjonujący obecnie system otoczenia podmiotów ekonomii społecznej na poziomie regionalnym oparty jest na projektach, w tym na projekcie systemowym zainicjowanym przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) – *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*, którego realizacja rozpoczęła się w lipcu 2009 roku, a zakończy w grudniu 2014⁴⁴.

Nadrzędnym celem wspomnianego projektu było wsparcie systemu ekonomii społecznej poprzez stworzenie stałych rozwiązań instytucjonalnych zapewniających pomoc merytoryczną i organizacyjną poszczególnym podmiotom ekonomii społecznej. Do celów szczegółowych projektu systemowego zaliczono: wypracowanie standardów usług instytucji pomocy i integracji społecznej, podniesienie kompetencji kadr pomocy społecznej i integracji społecznej (m.in. poprzez szkolenia, kursy, studia podyplomowe, wizyty studyjne), profesjonalizację działań podmiotów wsparcia sektora ES, podnoszenie świadomości społecznej w zakresie

⁴² Tamże, s. 53–55.

⁴³ *Raport z wstępnych konsultacji projektu „Krajowego programu rozwoju ekonomii społecznej”*, Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, grupa ds. strategicznych, Warszawa 2012. Por. K. Cibor, *Raport z wstępnych konsultacji „Krajowego programu rozwoju ES”*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/807270.html> (6.04.2013).

⁴⁴ *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/543995> (6.04.2013).

możliwości tego sektora oraz wspieranie lokalnego otoczenia PES poprzez system partnerstw na rzecz ich rozwoju⁴⁵.

W projekcie przewidziano realizację zadań mających na celu diagnozę sektora ES i zaprojektowanie właściwego modelu. Do części diagnostyczno-analitycznej i badawczej zaangażowane zostały także Instytut Spraw Publicznych i Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Za monitoring zadań realizowanych przez podmioty ES odpowiadało Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL) będące jednocześnie liderem projektu systemowego. W ramach wsparcia merytorycznego sektora ES zaplanowano stworzenie pięciu centrów ekonomii społecznej, które miały być prowadzone przez partnerów CRZL uczestniczących w projekcie: Centrum Ekonomii Społecznej w Warszawie prowadzone przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) świadczyło usługi doradcze PES z obszaru województw mazowieckiego, łódzkiego i kujawsko-pomorskiego, Centrum w Lublinie prowadzone przez UNDP oferowało usługi PES z województw lubelskiego, podkarpackiego i podlaskiego, Centrum w Poznaniu prowadzone przez Fundację Pomocy Wzajemnej „Barka” – usługi doradcze dla PES z lubuskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i opolskiego, Centrum w Nidzicy prowadzone przez Fundację Fundusz Współpracy (FFW) – obsługę PES z województw warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, a Centrum w Krakowie prowadzone przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (MSAP) i Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy (ZLSP) – województwa małopolskie, śląskie i świętokrzyskie⁴⁶.

Powołane centra rozpoczęły na obszarze swojego działania poszukiwania organizacji, które chciałyby pełnić rolę ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES). Podmioty, które zdecydowały się zaangażować w realizację projektu systemowego, mogły korzystać w pierwszej kolejności ze szkoleń oferowanych przez właściwe centrum, stawały się elementem sieci wymiany informacji, uczestniczyły w pracach grupy roboczej mającej na celu wypracowanie standardów działania OWES i ES⁴⁷.

Poza dwustopniową strukturą instytucjonalną mającą zapewnić wysokiej jakości obsługę doradczą i merytoryczną istniejącym podmiotom ES w strukturze Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS powołano „nadrzędne” (centralne) Centrum Ekonomii Społecznej, odpowiedzialne za certyfikację OWES. Projekt systemowy przewidywał także cykliczne Ogólnokrajowe Spotkania Ekonomii

⁴⁵ *Ekonomia społeczna, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich*, <http://www.crzl.gov.pl/projekty-mainmenu-5/projekty-systemowe/pomoc-sposieczna-mainmenu-64/projekt-119-mainmenu-68> (6.04.2013).

⁴⁶ *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/543995> (7.04.2013).

⁴⁷ *Centrum Ekonomii Społecznej, Zaproszenie do współpracy dla ośrodków wsparcia ekonomii społecznej, Warszawa 2012*, http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/ZSWES/OFERTA_CES.pdf (7.04.2013).

Spółecznej (OSES), które miały być co roku organizowane przez każdą z instytucji partnerskich zaangażowanych w realizację projektu.

Projekt systemowy zainicjowany przez MPiPS był początkiem budowy podstaw krajowego systemu ekonomii społecznej. Trudno na obecnym etapie wyrokować o efektywności i trwałości realizowanych działań. Z pewnością należy docenić zakres prac o charakterze diagnostycznym i badawczym, które ujawniły nowe możliwości angażowania PES, a także pokazały istniejące ograniczenia i bariery rozwoju tego sektora. Pomimo nowatorskiego charakteru prac na rzecz ekonomii społecznej w Polsce zrealizowanych w ramach projektu *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej* niewątpliwie tak istotny i przyszłościowy sektor, jakim jest ekonomia społeczna, potrzebuje stabilnych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych przyjętych przez władze centralne. Niezwykle istotne jest też podejście strategiczne i długofalowe do zagadnienia gospodarki społecznej. Tym samym realizowany obecnie pięcioletni projekt systemowy powinien być traktowany jako etap przygotowawczy, który doczeka się kontynuacji i silnej pozycji w ramach przyszłych planów władz centralnych.

Tworzenie regionalnego systemu ekonomii społecznej na przykładzie województwa podkarpackiego

Pomimo braku dokumentu strategicznego dotyczącego rozwoju ekonomii społecznej na poziomie centralnym w ramach możliwości stworzonych przez projekt systemowy MPiPS rozpoczęto budowę rozwiązań prawno-instytucjonalnych na poziomie regionalnym. W części województw samorządy przyjęły dokumenty programowe w zakresie wspierania tego sektora. Obecnie regionalne dokumenty programowe dotyczące rozwoju ekonomii społecznej zostały opracowane m.in. w województwie podlaskim – *Wieloletni program rozwoju ekonomii społecznej w województwie podlaskim na lata 2013–2020*, wielkopolskim – *Regionalny plan rozwoju ekonomii społecznej w województwie wielkopolskim na lata 2013–2020*, dolnośląskim – *Wieloletni regionalny plan działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej oraz rozwoju sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w województwie dolnośląskim na lata 2012–2020*. Z uwagi na wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2011 roku na temat tworzenia programów odnoszących się do zagadnień ekonomii społecznej konstrukcja programów jest w regionach zbliżona⁴⁸. Odgórne narzucenie warunków i sposobów przygotowania dokumentów programowych sprawia, że ich powsta-

⁴⁸ Wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej do przygotowania i realizacji wieloletniego regionalnego planu działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w regionie z 17 maja 2011 r., http://es.rops.rzeszow.pl/wp-content/uploads/2012/04/Wytyczne_MPiPS.pdf (7.04.2013).

nie wydaje się wynikiem nie tyle potrzeby, ile konieczności zrealizowania określonego zadania. Wątpliwości budzi także fakt, że dokumenty te były opracowywane w ramach różnych projektów realizowanych w regionach z wykorzystaniem środków EFS, przy braku nadrzędnego dokumentu krajowego. Podejście do budowy systemu oparte na środkach zewnętrznych podważa jego stabilność i długofalowość. Stąd też obawy o instrumentalny charakter tworzonych programów, w sytuacji gdy jednym z czynników motywujących do ich przygotowania były po prostu dostępne środki zewnętrzne. Jednocześnie pojawiają się wątpliwości co do trwałości założeń ekonomii społecznej i faktycznej współpracy na rzecz rozwoju tego sektora po zakończeniu finansowania.

Z uwagi na obszerny charakter dokumentów programowych w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w tym miejscu zostaną przedstawione założenia i kierunki wskazane w dokumencie przyjętym przez samorząd województwa podkarpackiego. Region podkarpacki ze względu na trudności społeczno-gospodarcze, obejmujące m.in. migracje zarobkowe (zwłaszcza młodych osób), rozwarstwienie społeczne, zachwianie struktury społecznej, wysoki poziom bezrobocia, a także znaczny odsetek mieszkańców regionu zamieszkujących na obszarach wiejskich, które utraciły dotychczasowe funkcje rolnicze, wydaje się regionem, w którym ekonomia społeczna powinna odgrywać szczególną rolę, zarówno jako instrument aktywizacji zawodowej i społecznej, jak i ważna część gospodarki całego regionu.

W 2012 roku samorząd województwa podkarpackiego przyjął wieloletni dokument programowy w zakresie ekonomii społecznej *Regionalny plan działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w województwie podkarpackim na lata 2012–2020* (dalej: *Plan*)⁴⁹. *Plan* został stworzony w ramach projektu systemowego realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie (ROPS). Wspomniany projekt *Szkolenia i specjalistyczne doradztwo dla kadr instytucji pomocy społecznej działających na terenie województwa podkarpackiego powiązane z potrzebami oraz ze specyfiką realizowanych zadań* jest realizowany w ramach PO KL na lata 2007–2013⁵⁰. Bezpośrednio nad przygotowaniem *Planu* pracował zespół ekspertów powołanych uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego⁵¹. W ciągu czterech spotkań roboczych, zorganizowanych od lipca do października 2011 roku, w których uczestniczyły także osoby związane z problematyką ekonomii społecznej, wypracowano

⁴⁹ Uchwała nr XX/336/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 26 marca 2012 roku w sprawie uchwalenia *Regionalnego Planu Działania na Rzecz Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podkarpackim na lata 2012–2020*.

⁵⁰ Priorytet VII, działanie 7.1., poddziałanie 7.1.3 programu operacyjnego „Kapitał ludzki” 2007–2013.

⁵¹ Uchwała nr 62/1354/11 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie powołania zespołu ekspertów ds. opracowania regionalnego planu działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w województwie podkarpackim.

treść dokumentu. Przygotowany projekt został poddany pod konsultacje społeczne na początku 2012 roku⁵².

Podkarpacki *Plan* zgodnie z zaleceniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest zbieżny z założeniami innych regionalnych dokumentów strategicznych, a więc zaktualizowanej *Regionalnej strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007–2020* i wskazanymi w niej obszarami strategicznymi, przy czym szczególnie koresponduje z celem strategicznym, jakim jest integracja działań w zakresie pomocy społecznej⁵³. Tym samym zawężono pole działania PES w regionie podkarpackim, postrzegając ten sektor tradycyjnie jako sferę związaną przede wszystkim z pomocą społeczną. Ponadto *Plan* jest kompatybilny z innymi dokumentami prognostycznymi przyjętymi przez władze województwa m.in. w zakresie wyrównywania możliwości osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu, pomocy społecznej, programami profilaktyki i zwalczania uzależnień oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁵⁴.

Za nadrzędny cel *Planu* uznano *rozwój podmiotów ekonomii społecznej jako formy aktywności społeczno-gospodarczej mieszkańców województwa podkarpackiego*, który ma być osiągnięty do 2020 roku dzięki takim działaniom jak: kampania promująca rozwój sektora ES i stworzenie podkarpackiego kalendarza imprez promujących ES jako platformy wymiany informacji i poprawy komunikacji zarówno wewnątrz sektora, jak i z innymi aktorami regionalnymi; organizacja konkursu „Lider Ekonomii Społecznej” jako elementu budowy marki ES w województwie; upowszechnianie wiedzy na temat działalności sektora m.in. poprzez współpracę z uczelniami wyższymi i szkołami oraz włączenie tych treści do systemu kształcenia; budowa otoczenia ES, m.in. tworzenie inkubatorów i punktów wsparcia merytorycznego i organizacyjnego, działania kompleksowe ośrodków doradczych obejmujące system akredytacji i certyfikowania PES, stworzenie możliwości zewnętrznego finansowania PES (kredyty, pożyczki, zabezpieczenia); wspieranie partnerstw lokalnych i branżowych PES oraz struktur klastrowych⁵⁵.

Istotnym elementem wskazanym w programie było włączenie administracji publicznej i społeczeństwa w procesy rozwoju sektora ES m.in. przez informowanie o działalności PES i roli tworzonego systemu wsparcia PES, a także poprzez włączanie szerokich grup społecznych w procesy przygotowywania dokumentów oraz rozwiązań instytucjonalno-prawnych na poziomie lokalnym i regionalnym. Ważną grupę działań przewidzianych w *Planie* stanowiły przedsięwzięcia ukierunkowane na szkolenie kadr PES i ich profesjonalizację⁵⁶.

⁵² *Regionalny plan działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w województwie podkarpackim na lata 2012–2020*, Rzeszów 2012, s. 5.

⁵³ Tamże, s. 3.

⁵⁴ Tamże, s. 4.

⁵⁵ Tamże, s. 35–39.

⁵⁶ Tamże, s. 40–41.

W realizację *Planu* oprócz kluczowych instytucji, czyli ROPS i Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego, zaangażowano inne podmioty funkcjonujące w województwie podkarpackim, m.in. samorządy lokalne, Wojewódzki Urząd Pracy i powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie, gminne ośrodki pomocy społecznej, 6 istniejących w województwie podkarpackim OWES, a także z uwagi na specyfikę województwa podkarpackiego Rzeszowską Agencję Rozwoju Regionalnego, lokalne grupy działania⁵⁷ oraz ośrodki doradztwa rolniczego. Istotne było także zaangażowanie podkarpackich szkół i uczelni wyższych, zwłaszcza w zakresie upowszechniania informacji na temat sektora ES i możliwości jego rozwoju⁵⁸.

Podsumowanie

Rosnąca rola podmiotów ekonomii społecznej spowodowała zmianę podejścia do tego sektora i konieczność stworzenia stabilnych, spójnych systemów na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim. Obecny etap tworzenia systemu wsparcia ES w Polsce nie pozwala na razie jednoznacznie ocenić, jaka będzie faktyczna pozycja ekonomii społecznej w gospodarce kraju oraz dotychczasowych obszarach zaangażowania tych podmiotów, a więc w polityce zatrudnienia i polityce społecznej. Z pewnością dążenia władz centralnych do stworzenia regulacji i rozwiązań prawnych w tym zakresie należy ocenić pozytywnie.

Stabilny system wymaga klarownych ram i podstaw działania poszczególnych jego elementów. Pozytywnym rozwiązaniem była próba stworzenia wieloletniego dokumentu krajowego w zakresie ekonomii społecznej. I choć nadal jest on na etapie konsultacji, to sama inicjatywa świadczy o podejściu strategicznym. Niemniej jednak ważne jest, aby budowany krajowy system miał spójny i kompatybilny charakter. W tym zakresie mogą pojawiać się obawy, czy rzeczywiście przyjmowane rozwiązania na poziomie regionalnym takie właśnie będą, skoro brakuje dokumentów krajowych. Wątpliwości związane ze stabilnością i trwałością systemu ekonomii społecznej w Polsce budzi także jego ścisłe powiązanie z projektami realizowanymi w ramach programów europejskich, a tym samym z zewnętrznymi środkami finansowania.

⁵⁷ Lokalne grupy działania (LGD) to partnerstwa międzysektorowe powołane w ramach realizacji osi IV *Programu rozwoju obszarów wiejskich (LEADER)* jako podmioty mające wspierać rozwój obszarów wiejskich. W województwie podkarpackim istnieją 33 LGD. Szerzej patrz: *Funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim (na przykładzie lokalnych grup działania)* [w:] *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, pod. red. A. Pawłowskiej, Z. Rykła, Rzeszów 2012, s. 264–280.

⁵⁸ *Regionalny plan działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej...*, s. 42.

Regina Pacanowska

RODZINA W POLITYCE I DZIAŁANIACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO 1990 ROKU

Wstęp

Problematyka funkcjonowania polskich rodzin od lat zajmuje wśród popularnych tematów medialnych czy dyskusji publicznych zarówno w środowiskach naukowych, jak i politycznych jedno z czołowych miejsc. Publicznym debatom sprzyjała teza o znaczeniu i sile polskiej rodziny w dobie Polski Ludowej, szczególnie widoczna na tle przeobrażeń dokonujących się w strukturze rodziny w zachodnich państwach europejskich. Trwałość polskich rodzin uzasadniano zarówno tradycyjnym przywiązaniem społeczeństwa do katolicyzmu, jak i pewną obroną przed systemem politycznym, a także słabością czy niewydolnością polskiej przestrzeni publicznej tego okresu¹. W opinii demografów próba przeniesienia na grunt polski modelu zmian społecznych zapożyczonych ze Związku Radzieckiego w latach PRL była jedną z przyczyn opóźnienia w warunkach polskich procesów modernizacji rodziny².

Okres transformacji w Polsce doprowadził do przełomowych zmian demograficznych. Objęły one liczbę i natężenie urodzin, zwiększenie na niespotykaną wcześniej skalę liczby urodzeń pozamałżeńskich, wzrost współczynnika rozwodów czy odwrócenie niekorzystnego trendu w zakresie umieralności i postępującego starzenia się społeczeństwa. Wydawać by się mogło, że te przeobrażenia doprowadzą do większego zainteresowania tak problemami dzietności, jak i funkcjonowania rodzin. Obserwacja działań podejmowanych w tym kierunku przez instytucje szczebla centralnego, administrację samorządową czy organizacje pozarządowe nie prowadzi jednak do pozytywnych wniosków. Medialne zainteresowanie sprawami rodziny nie znalazło przełożenia na kształt polityki rodzinnej. Prowadzone od początku lat dziewięćdziesiątych publiczne dyskusje dotyczące głów-

¹ A. Giza-Poleszczuk, *Rodzina i system społeczny* [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku* pod. red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 283–284. Zob. także: *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich* pod red. A. Jasińskiej-Kani, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

² M. Okólski, *Przemiany ludnościowe we współczesnej Polsce* [w:] *Wymiary życia społecznego...*, s. 42–43.

nych kierunków polityki rodzinnej determinowała dość mocno rywalizacja między największymi ugrupowaniami politycznymi, co utrudniało prowadzenie racjonalnej polityki wobec rodzin i wpływało niejednokrotnie na ostateczny kształt podejmowanych rozwiązań prawnych³. Do najbardziej kontrowersyjnych i publicznie omawianych problemów należały zagadnienia związane z finansowaniem systemu świadczeń rodzinnych czy likwidacją bądź przywróceniem funduszu alimentacyjnego. Ze strony części obserwatorów polskiej sceny politycznej czy organizacji pozarządowych działających na rzecz rodziny często spotykamy zarzut dotyczący „zaniechania w polityce prawdziwego wsparcia rodziny”.

Stawiane w debacie publicznej pytania o istotę i treść polityki rodzinnej składają do spojrzenia na próby jej realizacji przez odpowiedzialne podmioty, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Na zaangażowanie samorządów w sprawy rodziny można spojrzeć w dwojaki sposób – przez pryzmat konkretnych zadań realizowanych przez samorządy na rzecz rodziny bądź też zwracając uwagę na rolę samorządów w kształtowaniu warunków socjalno-bytowych związanych z jakością życia na terenie danej jednostki samorządowej. Poziom dochodów gminy nie stanowi jednak wystarczającego warunku intensyfikowania działań o charakterze prorodzinnym. Klimat sprzyjający prawidłowemu funkcjonowaniu rodzin tworzą ludzie, zarówno odpowiedzialni za politykę rozwoju danej jednostki, jak i zamieszkujący daną gminę.

W artykule wskazano uwarunkowania prawno-finansowe podejmowanych przez samorządy działań, zwrócono uwagę na rolę samorządu w obsłudze systemu świadczeń rodzinnych i realizacji zadań zleconych. W części końcowej w oparciu o wybrane przykłady omówiono inicjatywy własne podejmowane przez samorządy na rzecz wsparcia rodzin (samorządowe becikowe, strategie i programy wsparcia rodzin). Ukazano wybrane obszary wsparcia, w tym inicjatywy podejmowane na rzecz dzieci i młodzieży, które nie obejmują całości działań samorządów na rzecz rodzin, zgodnie z założeniem, że przedmiotem polityki rodzinnej jest rodzina z dziećmi (przy uwzględnieniu różnorodnych typów, struktur i ról), a celem – „wspieranie rozwoju rodziny oraz pomoc w wypełnianiu przez nie funkcji ekonomicznej, opiekuńczej i wychowawczej”⁴.

1. UWARUNKOWANIA LOKALNEJ POLITYKI RODZINNEJ

Na podejmowane przez samorządy działania w obszarze polityki rodzinnej miały wpływ różnorodne czynniki, a więc zarówno uwarunkowania natury prawnej (zakres zadań zleconych), jak i przemiany w strukturze samorządów, w tym

³ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, Opracowania PBZ, z. 10. Warszawa 1999, s. 5.

⁴ B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka państwa wobec rodziny*, Informacja BSiE, nr 1251, s. 1.

wprowadzenie wyższych szczebli samorządów, oraz wysokość środków przeznaczanych na cele opieki społecznej. Do istotnych należały także umiejętność wyznaczania celów strategicznych i determinacja w realizowaniu wytyczonych zadań.

Przeprowadzony w latach dziewięćdziesiątych proces decentralizacji państwa wiązał się z przejmowaniem przez samorządy kolejnych zadań z polityki społecznej. Zgodnie z zasadą subsydiarności pomoc społeczną osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej powinny nieść wspólnoty lokalne. Stąd też najwięcej zadań z zakresu pomocy społecznej, wsparcia osób indywidualnych i rodzin przypadło gminom, a Polska znalazła się w grupie państw europejskich, w których wykonywanie zadań wobec rodziny w dużym stopniu przypisano samorządom⁵.

Największy wpływ na wykonywane przez samorządy zadania miał brak *spójnego i konsekwentnie realizowanego* programu polityki rodzinnej państwa. *Polityka wobec rodziny stała się wypadkową poszukiwania oszczędności w budżecie państwa i konieczności zaspokajania podstawowych potrzeb najuboższych rodzin. Jej niestabilne i krótkoterminowe kierunki wyznaczała nie tyle realna diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej rodzin, ile raczej spory ideologiczne*⁶.

W działalności samorządów w zakresie wspierania rodzin można wskazać kilka zmian zależnych od wprowadzanych rozwiązań prawnych. Dotyczyły one zarówno kształtu organizacyjnego poszczególnych jednostek samorządowych (1990 i 1998), jak i ustaw z zakresu pomocy społecznej (1990 i 2004) czy świadczeń rodzinnych i aktów prawnych odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania rodzin (ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2005 r., ustawa o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej z 2011 czy ustawa o formach opieki nad dziećmi do lat trzech z 2011 r.). Większość regulacji prawnych przypadła dopiero na drugą dekadę funkcjonowania samorządów.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku o kształcie podejmowanych inicjatyw samorządowych przesądziła ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku. Samorządowe władze rozpoczynały od rozwiązań o charakterze organizacyjnym, tworzenia gminnych ośrodków opieki społecznej, kształcenia pracowników socjalnych; w odniesieniu do rodzin koncentrowano się na pomocy rodzinom dotkniętym patologią społeczną. Wydatki na te cele kształtowały się w układzie strukturalnym na poziomie 8–10% ogólnych wydatków budżetowych, przy czym część finansowana była z dotacji celowych przekazywanych przez wojewodów⁷. Ponoszone przez gminy nakłady nie zawsze miały charakter prorodzinny. Władze

⁵ J. Hrynkiewicz, *Zadania samorządów terytorialnych w rozwoju demograficznym i polityce ludnościowej* [w:] *Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej* pod red. Z. Strzeleckiego, PWE, Warszawa 2002, s. 344–345.

⁶ B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka państwa...*, s. 30.

⁷ C. Rudzka-Lorentz, *Rodzina w systemie finansów publicznych* [w:] *Polityka prorodzinna samorządu terytorialnego. Wybór materiałów z konferencji zorganizowanych w latach 1994–1999 w Częstochowie*, Częstochowa 1999, s. 47.

samorządowe ograniczały się do wykonywania ustawowych zobowiązań, często w okrojonym kształcie. *Lokalne działania samorządów na rzecz rodzin nie mogą jednak ograniczać się do pomocy społecznej i rodzin zdeorganizowanych* – pisała z perspektywy 2001 roku J. Hrynkiewicz⁸.

Jak duże koszty poniosły polskie rodziny w początkowym okresie przemian, wskazywał raport o sytuacji polskich rodzin z 1995 roku i podjęte prace nad pierwszym po 1990 roku rządowym programem polityki rodzinnej państwa. Pełne i prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb rodzin miały przeprowadzić samorządy w ramach drugiego etapu decentralizacji państwa (1998)⁹. Działania samorządów gminnych na rzecz rodziny obejmowały szerokie spektrum zadań związanych z organizowaniem systemu usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych, ochrony zdrowia, wypoczynku i rekreacji, a także kultury i oświaty. W odniesieniu do wyższych szczebli dotyczyły wyznaczania polityki rozwoju i miejsca polityki rodzinnej w lokalnych czy regionalnych strategiach (samorząd powiatowy i wojewódzki). Szczególną uwagę zwracano na powiaty, gdzie jak zanotowali obserwatorzy, *polityka prorodzinna ma szansę stać się bardziej aktywną i twórczą i w ogóle zaistnieć*¹⁰. Powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR) przez S. Golinowską określone zostały jako *nadzieja na wspieranie rodzin*¹¹. Odrębną kwestią stało się jednak wyposażenie powiatów w dochody własne i możliwość realizacji zadań prorodzinnych.

W praktyce polityki rodzinnej wprowadzenie wyższych szczebli samorządu wiązało się z dwiema istotnymi zmianami – wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie strategii polityki społecznej, w tym działań prorodzinnych, oraz przekazaniem szeregu zadań z zakresu wsparcia rodzinie samorządom powiatowym. Odpowiedzialne za kształt regionalnej polityki społecznej samorządowe władze województw opracowały strategie rozwoju województw, w tym programy pomocowe dla rodzin. Programy nastawione na *tworzenie lokalnego środowiska przyjaznego rodzinie* przygotowywały także samorządy dużych miast i niektóre powiaty. Opracowywane stosunkowo późno, bo w drugiej i trzeciej kadencji funkcjonowania samorządów, materiały cechował schematyzm, gdyż powstawały pod presją wymogów organizacyjnych¹².

⁸ J. Hrynkiewicz, *Samorząd lokalny i polityka rodzinna* [w:] *Problemy demograficzne Polski...*, s. 352.

⁹ P. Błędowski, *Rola samorządu terytorialnego w polityce rodzinnej* [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne. I Kongres Demograficzny w Polsce* pod red. D. Graniewskiej, Warszawa 2004, s. 271.

¹⁰ K. Kapera, *Polityka prorodzinna w samorządzie lokalnym* [w:] *Polityka prorodzinna samorządu terytorialnego...*, s. 178.

¹¹ Cyt za: M. Szyszka, *Polityka rodzinna w Polsce 1990–2004*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 51.

¹² D. Głogosz, B. Balcerzak-Paradowska, *Rola samorządu w polityce rodzinnej (w świetle badań)* [w:] *Struktura rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym* pod red. B. Balcerzak-Paradowskiej, Warszawa 2009, s. 194.

Nowe rozwiązania przyniosła druga dekada działalności samorządów. Przy wprowadzaniu kolejnych regulacji obserwowano niekorzystne tendencje związane z dokonywanym podziałem zadań, m.in. podział funkcji adopcyjno-opiekuńczych między samorząd wojewódzki (adopcja) a powiat (rodziny zastępcze). Zainicjowano wpisujące się w nurt lokalnej polityki oświatowej zmiany w systemie finansowania przedszkoli, a w ostatnim czasie także organizowania opieki nad dziećmi do lat 3. Rozpoczęto dyskusję o wymiarze promocyjnym, a więc kształtowaniu pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej i przełamywaniu stereotypów.

Jednym z ważniejszych rysów prowadzonych przez samorządy działań było koncentrowanie uwagi na problemach natury ekstremalnej, jak ubóstwo, funkcjonowanie rodzin wielodzietnych, lokalne zastępcze domy dziecka czy ośrodki interwencji kryzysowej. Była to więc klasyczna polityka selektywna skierowana do wybranych kategorii rodzin. W świetle kolejnych raportów GUS należy wskazać, że grupę najbardziej zagrożoną ubóstwem w Polsce stanowiły w ostatnich latach rodziny wielodzietne. Wśród małżeństw z co najmniej czworgiem dzieci na utrzymaniu około 34⁰ żyło w 2010 roku w sferze ubóstwa ustawowego, a ok. 21% w sferze ubóstwa skrajnego¹³.

Obok działań nastawionych na pomoc rodzinom wielodzietnym czy znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej (finansowania rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym ośrodków dla samotnych matek, ofiar przemocy domowej, czy świetlic środowiskowych dla dzieci) do charakterystycznych tendencji należało prowadzenie polityki *ad hoc*. Wszystkie wynikające z praktyki problemy rozwiązywano bowiem w sposób doraźny. Niewiele odnajdziemy w minionym okresie autentycznych inicjatyw samorządowych w odniesieniu do rodziny poza wypłacaniem „lokalnego becikowego” czy wprowadzeniem tzw. karty dużej rodziny. Na poziom funkcjonowania rodzin wpływał jednak cały szereg czynników, w tym decyzji i działań związanych z podatkami lokalnymi, mieszkalnictwem komunalnym, edukacją, opieką zdrowotną czy organizacją wypoczynku.

Ograniczone nakłady na politykę społeczną po 1990 roku powodowały, że zdecydowana większość podejmowanych inicjatyw, poza wypłacaniem świadczeń finansowanych z budżetu państwa czy zadań zleconych, zależna była od władz lokalnych reprezentujących daną jednostkę samorządową. Szczegółowe wskazanie wielkości środków wydatkowanych przez samorządy na rzecz wspierania rodzin utrudnia obowiązująca klasyfikacja budżetowa. W ramach przyjętych działań dla celów porównania ogólnopolskiego możemy więc jedynie ująć środki wydatkowane na cele pomocy społecznej.

¹³ Raport GUS o ubóstwie, www.wolnemedi.net/spoleczenstwo/raport-gus-o-ubostwie (21.03.2013).

Najwyższe wydatki na cele pomocy socjalnej w okresie transformacji odnotowano na poziomie gmin. Wzrosły one z 6 mld w 2000 roku do 20 mld w 2011 roku. W strukturze wydatków budżetowych samorządów gminnych razem z miastami na prawach powiatów wydatki na pomoc społeczną wzrosły z 10% w 2000 roku do 14% ogólnych wydatków budżetowych w 2011 r. W powiatach wydatki na ten cel w ujęciu strukturalnym wynosiły od 15 do 17% ogólnych wydatków. W województwach na pomoc socjalną przeznaczano od 1 do kilku procent wydatków ogólnych, najwięcej, bo 8,5%, w 2009 roku.

Tabela 1. Wydatki samorządów na cele opieki/pomocy społecznej w latach 2000–2010

Polska	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
wydatki ogółem w mln zł											
gminy i miasta na prawach powiatów	59 295,2	63 704,5	66 188,7	64 791,9	73 078,5	82 328,7	94 417,1	101 951,2	114 065,0	126 203,7	138 694,8
powiaty	12 664,5	14 292,7	12 652,7	11 449,7	12 444,7	13 890,9	15 593,0	16 069,6	18 114,9	21 155,8	23 826,4
województwa	3 787,1	4 737,1	4 340,4	4 712,7	5 863,6	7 587,5	10 028,1	11 092,2	13 002,7	20 468,7	15 245,0
wydatki na opiekę/pomoc społeczną w mln zł											
gminy i miasta na prawach powiatów	6 160,3	7 024,9	7 521,3	7 474,5	9 991,1	12 952,8	16 278,0	16 893,2	17 473,4	18 070,4	20 343,0
powiaty	1 915,3	2 260,8	2 163,1	2 297,1	2 388,8	2 655,7	2 923,1	3 116,9	3 574,3	3 756,2	4 061,7
województwa	27,5	141,8	65,2	71,5	159,5	283,9	565,6	655,5	874,8	1 749,5	660,7
% wydatków ogółem											
gminy i miasta na prawach powiatów	10,4%	11,0%	11,4%	11,5%	13,7%	15,7%	17,2%	16,6%	15,3%	14,3%	14,7%
powiaty	15,1%	15,8%	17,1%	20,1%	19,2%	19,1%	18,7%	19,4%	19,7%	17,8%	17,0%
województwa	0,7%	3,0%	1,5%	1,5%	2,7%	3,7%	5,6%	5,9%	6,7%	8,5%	4,3%

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Jak przedstawiała się struktura gminnych wydatków na pomoc społeczną w 2011 roku? Najwięcej środków przeznaczały gminy w całej Polsce na świadczenia na rzecz osób fizycznych (65,2%), w dalszej kolejności na bieżące wydatki jednostek budżetowych i wynagrodzenia, a w ramach poszczególnych jednostek świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej – na ośrodki pomocy społecznej (10,2%) i domy pomocy społecznej (6,2%).

**Tabela 2. Struktura wydatków na pomoc społeczną gmin
(łącznie z miastami na prawach powiatu) w 2010 r. (w mln zł)**

Ogółem	20 122,7	100%
wydatki bieżące ogółem	19 924,7	99,0%
wydatki bieżące na wynagrodzenia	3 445,1	17,1%
wydatki bieżące na pochodne od wynagrodzeń	691,6	3,4%
wydatki bieżące na zakup materiałów i usług	1 797,8	8,9%
wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem	6 193,9	30,8%
dotacje	585,8	2,9%
świadczenia na rzecz osób fizycznych	13 120,9	65,2%
wydatki majątkowe	198,1	1,0%
wydatki majątkowe inwestycyjne	194,6	1,0%
Domy pomocy społecznej	1 175,4	5,8%
Placówki opiekuńczo-wychowawcze	516,0	2,6%
Żłobki	425,6	2,1%
Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	1 241,0	6,2%
Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	426,3	2,1%
Ośrodki pomocy społecznej	2 059,2	10,2%
Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze	21,5	0,1%
Rodziny zastępcze	230,2	1,1%

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

2. FORMY SAMORZĄDOWEJ POMOCY DLA RODZIN

Obsługa świadczeń rodzinnych

Podstawową formą wsparcia rodzin w minionym okresie były świadczenia finansowe przyznawane rodzinom czy osobom samotnym za pośrednictwem lokalnych jednostek organizacyjnych, przede wszystkim ośrodków pomocy społecznej. Znaczna część realizowanych przez samorządy zadań w zakresie wspierania rodzin finansowana była ze środków przekazywanych przez państwo. Mimo uzyskanych dotacji wiele działań wymagało dofinansowania z dochodów własnych strony samorządowej.

Jednym z elementarnych działań samorządów na rzecz rodzin była obsługa systemu świadczeń rodzinnych. Podstawową formą wsparcia dla dużych rodzin

było wypłacanie zasiłku rodzinnego z dotacji celowej budżetu państwa (dodatek z tytułu wielodzietności do zasiłku rodzinnego dla rodzin z trojgiem lub więcej rodzeństwa). Przykładowo w 1999 roku świadczenia przyznane przez samorządy w ramach zadań zleconych i własnych objęły 2 mln osób i 1,6 mln rodzin, zaś świadczenia przyznane w ramach zadań własnych ze środków samorządowych odebrało 1,4 mln osób oraz 1 mln rodzin¹⁴.

Pośrednicząc w obsłudze systemu świadczeń rodzinnych, jednostki samorządu terytorialnego partycypowały w kosztach ich obsługi. Dotacja na pokrycie kosztów obsługi świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawą wynosiła bowiem jedynie 3% otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa na świadczenia rodzinne. Przykładowo w 2011 roku wydatki na ich obsługę sfinansowane zarówno z dotacji, jak i środków własnych wynosiły ponad 274 mln. Ponad 80% wydatków gminy sfinansowały z dotacji, pozostałe 17% ze środków własnych¹⁵. Ponad 2/3 kosztów obsługi stanowiły wydatki na wynagrodzenia pracowników¹⁶.

Lokalna pomoc socjalna

Jednostki organizacyjne pomocy społecznej, stanowiące własność samorządów bądź korzystające z dofinansowania, stanowiły w minionym okresie ważne zaplecze w skali całego kraju. Jak wskazywały w analizie przygotowanej w 2003 roku B. Kłós i J. Szymańczak, cechą charakterystyczną okresu transformacji było systematyczne ograniczanie liczby placówek i instytucji wspierających rodzinę w jej funkcjach opiekuńczo-wychowawczych¹⁷. Opracowana w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej klasyfikacja działających w kraju placówek socjalizacyjnych i placówek rodzinnych¹⁸ prowadzi do nieco odmiennych wniosków. W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba placówek socjalizacyjnych w całym kraju istotnie się zmniejszyła, z 376 w 2001 roku do 307 w 2011. W omawianym okresie wzrosła natomiast liczba placówek rodzinnych ze 166 w 2001 roku do 290 w 2011.

¹⁴ Departament Pomocy Społecznej MPiPS, *Informacja nt. świadczeń wypłaconych w 1999 roku*, www.mpips.gov.pl (11.03.13).

¹⁵ *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 roku*, MPiPS, s. 20–21.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ B. Kłós, J. Szymańczak, *Polityka państwa...*, s. 2.

¹⁸ Placówka socjalizacyjna zapewnia całodobową opiekę i wychowanie, prowadzi zajęcia kompensacyjne, rekompensujące brak wychowania w rodzinie; dla dzieci niepełnosprawnych odpowiednią rehabilitację i zajęcia specjalistyczne. Placówka rodzinna tworzy jedną wielodzietną rodzinę dla dzieci, którym nie znaleziono rodziny zastępczej, umożliwia wychowanie licznemu rodzeństwu, zapewnia kształcenie, wyrównywanie opóźnień rozwojowych i szkolnych.

Tabela 3. Placówki socjalizacyjne i placówki rodzinne w Polsce w latach 2001–2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Placówki socjalizacyjne	376	388	382	338	291	277	273	278	289	283	307
Placówki rodzinne	166	179	213	238	238	248	239	231	269	277	290

Źródło: Dane Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS.

Poszczególne województwa dysponowały zróżnicowaną liczbą placówek udzielających wsparcia z zakresu pomocy społecznej. Przykładowo w Wielkopolsce w 2010 roku działało 111 placówek stacjonarnej pomocy społecznej, w tym 65 domów pomocy społecznej (7808 miejsc), z czego 41 to placówki prywatne (2264 miejsca) oraz 189 placówek opiekuńczo-leczniczych zapewniających całodobową opiekę dzieciom i młodzieży pozbawionym opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanym społecznie. W regionie funkcjonowało także ponad 200 ośrodków wsparcia prowadzących środowiskową formę pomocy półstacjonarnej – środowiskowe domy samopomocy (ponad 50), dzienne domy pomocy społecznej (ok. 30), noclegownie (43) i warsztaty terapii zajęciowej (ponad 70), 14 ośrodków interwencji kryzysowej dla osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej (np. dla ofiar przemocy domowej) oraz 7 zakładów aktywności zawodowej¹⁹. W 2011 roku samorzady województw zobowiązane zostały także do organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych.

Rozbudowany system instytucji państwowych i samorządowych może jednak budzić obawy o zbytne zinstytucjonalizowanie pomocy, w tym pomocy udzielanej rodzinom. Koordynowanie inicjatyw w zakresie polityki społecznej, a więc także polityki rodzinnej, i liczne modyfikacje w obszarze zadań realizowanych przez samorzady na przestrzeni ostatnich lat wymagały także współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie pomocy rodzinie. Współpraca obejmowała w najszerszym zakresie organizacje pozarządowe zaangażowane w działalność na rzecz wsparcia rodzin. Główną płaszczyzną kooperacji stało się opiniowanie aktów prawnych, przedkładanie projektów i pozyskiwanie grantów. Prowadzono także konsultacje dotyczące wprowadzanych aktów prawa miejscowego czy konkretnych praktyk z zakresu pomocy rodzinie. W samorządowej Bazie Dobrych Praktyk prowadzonej przez Związek Miast Polskich w dziale polityki społecznej na ponad 73 zgłoszone praktyki zamieszczono zaledwie kilkanaście dotyczących wsparcia rodzin, m.in. asystent rodziny (Częstochowa), koalicja na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Przasnysz), ośrodek wsparcia rodzin opieki za-

¹⁹ *Strategia polityki społecznej województwa wielkopolskiego...*, s. 25.

stępczej (Warszawa), praca systemowa z rodziną zagrożoną wykluczeniem (Zbierów) czy system wspierania rodzin (Bielsko-Biała)²⁰.

Lokalne formy pomocy socjalnej związane były także z dopłatami do czynszów i wprowadzeniem rozwiązań z zakresu budownictwa socjalnego czy przydzielaniem mieszkań komunalnych²¹.

Nadziei na racjonalne wsparcie dla rodzin, co sygnalizowano wyżej, nie spełniły także PCPR. Do ich głównych zadań należało pełnienie roli organizatora i koordynatora systemu wsparcia społecznego dla określonych grup docelowych, w tym rodzin, wzmocnienie i poprawa funkcjonowania osób i rodzin w wymiarze społecznym, obywatelskim i ekonomicznym, dostosowanie oferty usług do zmieniających się potrzeb indywidualnych i lokalnych oraz podejmowanie skutecznych działań profilaktycznych i rozwiązywanie problemów społecznych osób i rodzin na poziomie wczesnej interwencji²². W 1999 roku najwięcej świadczeń przyznano rodzinom z tytułu ubóstwa oraz rodzinom dotkniętym bezrobociem albo bezradnością w sprawach opieki nad dziećmi. Główne kierunki udzielanej pomocy i przykłady zadań realizowanych przez PCPR, pokazane przez R. Szarfenberga, wskazywały, że różniły się one w poszczególnych jednostkach. Najczęściej związane były ze specjalistycznym poradnictwem i pomocą osobom niepełnosprawnym (wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności czy wydanie legitymacji osobom niepełnosprawnym), prowadzeniem programów korekcyjno-edukacyjnych (sprawcy przemocy domowej), z pomocą rodzinom zastępczym czy współpracą z rodzicami biologicznymi wychowanków rodzin zastępczych²³.

Z początkiem 2012 roku w ramach środków przeznaczonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (w skali całego kraju 45,5 mln zł w 2013 roku) uruchomiono *Program wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej*. Przystępujące do programu samorządy gminne i powiatowe mogły uzyskać dofinansowanie do kosztów utrzymania asystentów i koordynatorów pieczy zastępczej, a więc osób pomagających rodzinom, które nie radzą sobie z wychowaniem dzieci. Spośród 274 ofert złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego do otrzymania dotacji w ramach programu zakwalifikowanych zostało 220 jednostek, których oferty spełniły formalne i merytoryczne warunki konkursu (54 oferty nie spełniły tych warunków). Przyznana kwota dotacji ogółem wyniosła 3 274 753, 23 zł²⁴.

Opracowywane programy w ramach strategii samorządowych obejmowały także inicjatywy na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Systemowe roz-

²⁰ www.ZwiazekMiastPolskich.pl (26.03.2013).

²¹ M. Zaralek, *Mieszkalnictwo w kontekście poprawy warunków powstania i funkcjonowania rodziny oraz stanu zdrowia ludności* [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna...*, s. 179–199.

²² D. Głogosz, *Powiatowe Centra Pomocy rodzinie (PCPR)* [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPSS, 2009.

²³ www.r.szarf.ips.uw.edu.pl (zadania jps).

²⁴ Konkurs ofert w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. MPiPS, www.mpips.gov.pl (21.03.2013).

wiązania w tym zakresie wprowadziły władze samorządowe Łodzi. Uchwalony program zaowocował pierwszą nagrodą Związku Miast Polskich za pionierskie rozwiązania dotyczące rodziny²⁵.

Tabela 4. Pomoc udzielona przez PCPR rodzinom w ramach zadań zleconych i własnych w 1999 r.

Powód przyznanej pomocy	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
Ubóstwo	713 093	2 482 792
Sieroctwo	14 235	46 507
Bezdomność	20 810	26 020
Potrzeba ochrony macierzyństwa	147 688	628 172
Bezrobocie	683 062	2 450 367
Niepełnosprawność	364 883	1 000 060
Długotrwała choroba	356 135	1 052 557
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego – ogółem	420 742	1 811 812
w tym:		
– rodziny niepełne	189 324	590 988
– rodziny wielodzietne	160 001	1 037 587
Alkoholizm	119 633	395 738
Narkomania	3 157	6 808
Trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego	16 285	31 518
Klęska żywiołowa lub ekologiczna	2 500	9 190

Źródło: Dane Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS.

Wsparcie finansowe

Obserwowane od początku lat dziewięćdziesiątych podstawowe procesy demograficzne, jak i długookresowe prognozy w tej materii należały do istotnych, choć nie zawsze branych pod uwagę, uwarunkowań prowadzonej polityki rodzinnej. Liczba urodzeń zmniejszyła się z 560 tys. w 1989 roku do 380 tys. w 2010²⁶. Najmniej liczne były roczniki urodzone pomiędzy 2001 a 2005 rokiem, kiedy odnotowano ujemny przyrost naturalny. Od 2006 roku liczba urodzeń zaczęła nieznacznie wzrastać – w 2005 urodziło się 364 tys. dzieci, w 2006 – 374 tys., w 2007 – 387 tys., w 2008 – 414,4 tys., w 2009 –

²⁵ <http://www.rpn-lodz.com.pl> (22.03.13).

²⁶ Trwały spadek płodności obserwowano już od 1984 roku. Współczynnik dzietności (TFR) spadł poniżej poziomu 2,1 gwarantującego zastępowalność pokoleń w 1989 r. M. Okólski, *Przemiany ludnościowe we współczesnej Polsce...*, s. 42.

417 tys., w 2010 – 413 tys. W roku 2011 po raz kolejny odnotowano spadek poniżej 400 tys. urodzeń.

Próba włączenia samorządów w politykę ludnościową zaowocowała rozwiązaniem określanym jako samorządowe becikowe, a więc dodatkowe świadczenie na rzecz urodzonego dziecka wypłacane ze środków samorządowych. Uprawnienie do wypłaty własnego becikowego przyznała gminom ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którą od 2006 roku w drodze uchwały władze lokalne mogły podjąć decyzję o przyznaniu osobom jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia ich dziecka. Stopień zaangażowania samorządów w działania na rzecz wypłacania becikowego swoim mieszkańcom uzależniony był od wielkości dochodów budżetowych. Zarówno wysokość, jak i zasady przyznawania tego świadczenia określone były przez każdą z gmin oddzielnie. Rozwiązania stosowane przez poszczególne samorzady różniły się jednak w stopniu minimalnym i dotyczyły przede wszystkim wysokości kwot przeznaczanych na zapomogi. W niektórych przyznane świadczenia zostało uzależnione od dochodów w rodzinie, w innych przybrały formę dopłaty do czynszów.

Taką formę wsparcia uruchomił znikomy procent gmin w Polsce. Rok po wprowadzeniu ustawowej możliwości zdecydowało się nań tylko niespełna 2% samorządów. Becikowe wypłacało, jak relacjonowała „Rzeczypospolita”, 46 z prawie 2,5 tys. gmin w Polsce. Liczba przyznanych zapomóg wynosiła 17,2 tys. Najniższe świadczenia przyznano w województwie warmińsko-mazurskim, a najwyższe, średnio 2 tys. zł, w świętokrzyskim. W dalszym ciągu na wypłatę własnej zapomogi nie zdecydowała się żadna gmina z województw: lubuskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego²⁷. W 2011 roku gminy wypłaciły 14,5 tys. zapomóg (o 24,6% mniej niż w 2010 r. – 19,3 tys.). Przeciętna wysokość zapomogi wynosiła 808 zł. Najniższe świadczenia przyznano w województwie opolskim – średnio 200 zł, a najwyższe w województwie łódzkim – średnio 1250 zł. Zapomogi wypłacały samorzady z 14 województw. Rozwiązanie to nie zostało zaakceptowane przez samorzady z województw lubuskiego i zachodniopomorskiego²⁸. Trudno jednak wskazać na korelację między wypłacanym dodatkowym becikowym a wskaźnikiem dzietności w poszczególnych województwach. W województwie lubuskim, w którym od lat wskaźnik dzietności należy do niższych w kraju, na inicjatywę w postaci lokalnego becikowego nie zdecydowała się żadna z gmin. Warto jednak pamiętać, że oddziaływanie na podejmowane decyzje prokreacyjne zależne jest od wielu czynników, które przynoszą wymierne efekty dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

²⁷ M. Topolewska, *Tylko co pięćdziesiąta gmina wypłaca własne becikowe*, „Gazeta Prawna” z 12.12.2008 (archiwum internetowe).

²⁸ *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 roku*, MPiPS, s. 20–21.

Promocja rodzin i karty dużej rodziny

Wśród pojawiających się w ostatnim czasie postulatów z zakresu polityki rodzinnej coraz częściej można spotkać propozycje dotyczące promowania rodzin. Próbuąc włączyć się w te działania, samorządy – jak do tej pory największych miast – organizowały w ramach uchwalanych programów rodzinnych system preferencyjnych ulg dla dużych rodzin. Działania te nie we wszystkich miastach udało się wdrożyć. W mniejszych miejscowościach czy na terenach wiejskich promowanie polskich rodzin ograniczało się zwykle do stereotypowych przedsięwzięć w rodzaju tzw. święta rodziny lub też inicjatyw realizowanych w gminach przez środowiska prawicowe czy stowarzyszenia katolickie.

Wśród nowych rozwiązań na rzecz rodzin wielodzietnych wprowadzanych przez władze samorządowe w ostatnich latach w Polsce znalazła się tzw. karta dużych rodzin. Umożliwia ona rodzinom z trojgiem i więcej potomstwa korzystanie z ulg przy wejściu na basen, do kina czy teatru. Wprowadzane ulgi dla rodzin wielodzietnych obejmowały także zniżki w korzystaniu z komunikacji miejskiej. Jak wskazywały pierwsze wnioski z realizowanych projektów, po odbiór karty zgłaszało się ok. 50% rodzin wielodzietnych zamieszkujących daną jednostkę samorządową. Kartę dużej rodziny wprowadziło do 2011 roku ponad 50 samorządów, głównie największych polskich miast. Działania zainicjowane przez samorządy skłoniły także władze centralne do przygotowania projektu ogólnopolskiej karty dużych rodzin²⁹. W Europie, co należy podkreślić, karty były rozwiązaniem praktykowanym od dawna. Jedną z pierwszych kart, dotycząca zniżek kolejowych, wprowadzona została w 1921 roku we Francji. System ten rozszerzony został z czasem na placówki kultury, wypoczynku czy handlu. Karty dla rodzin wielodzietnych w niektórych państwach stanowiły rozwiązanie ogólnokrajowe (Francja, Hiszpania, Luksemburg czy Belgia), w innych – regionalne (Austria) czy miejskie (Włochy)³⁰.

W dużych miastach karty dużych rodzin stanowiły zwykle część szerszych samorządowych programów rodzinnych realizowanych czasem przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W Polsce rozwiązanie w postaci kart rodzin wielodzietnych wprowadził jako pierwszy samorząd Wrocławia (karta Rodzina Plus 2005 rok). Wśród kolejnych miast znalazły się Grodzisk Mazowiecki, gdzie obok tańszej komunikacji miejskiej i zniżek w korzystaniu z obiektów sportowo-rekreacyjnych rodzinom zaproponowano zniżki w przedszkolach i dopłaty do zajęć pozalekcyjnych oraz organizację ogólnopolskiego święta dużych rodzin, śląskie Tychy promujące prywatne przedsiębiorstwa udzielające zniżek rodzinom czy Sandomierz (Nas Troje i Więcej)³¹. Gdańsk obok rozwiązania w postaci karty

²⁹ Wiadomości gospodarcze. Gazeta Wyborcza z 26.02.2013 (wydanie internetowe).

³⁰ *Polityka rodzinna na poziomie samorządu*. Obserwatorium rodzinne. PI (21.03.2013)

³¹ Tamże.

(Karta Dużej Rodziny w Gdańsku) wprowadził także odrębne stanowisko pełnomocnika ds. rodziny odpowiadającego za organizowanie wspólnego wypoczynku różnych pokoleń oraz stronę internetową. Obok tradycyjnych rozwiązań i stosowanych ulg przy korzystaniu z komunikacji i obiektów miejskich program „Rodzina 3+” samorządu Jastrzębia-Zdroju stwarzał możliwości świadczenia przez firmy dla rodzin usług na określonych przez nie, preferencyjnych warunkach. Karty w ramach programu wydawane były na jeden rok³².

Do takich miast dołączył Toruń, przygotowując razem z Fundacją „Nadzieja dla Rodzin” program promocji dużej rodziny „Jesteśmy razem”. W ramach przygotowanego pakietu dużym rodzinom zaoferowano preferencyjne warunki (do 50% ulgi) w korzystaniu z oferty miejskich instytucji kultury, sportu czy rekreacji oraz łatwiejszy dostęp do poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego. Z karty mogły korzystać rodziny mieszkające na terenie gminy i wychowujące co najmniej troje dzieci w wieku do lat 18, w przypadku uczących się lub studiujących – do 24. roku życia. *Celem przedsięwzięcia – jak podkreślali przedstawiciele władz miejskich – jest promowanie modelu rodziny wielodzietnej, kształtowanie jej pozytywnego wizerunku, poprawa warunków życia i wzmocnienie psychofizycznej kondycji rodzin wielodzietnych. Program ma wzmocnić rolę rodziny w procesie wychowania dziecka oraz zwiększyć szanse rozwojowe dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych*³³. W finansowaniu przedsięwzięcia uczestniczyły zarówno władze miejskie, jak i toruńscy przedsiębiorcy; zadaniem fundacji było pozyskiwanie rodzin do programu oraz weryfikacja składanych wniosków. W ramach programu toruńskiego rodziny wielodzietne mogą także korzystać z preferencji przy ubieganiu się o mieszkanie z zasobów lokalowych gminy, zniżek przy naliczaniu czynszu (dla rodzin powyżej 6 osób w mieszkaniach powyżej 80 m²), a także z tzw. biletu specjalnego (dla rodzin z pięciorgiem i więcej dzieci pozostających na utrzymaniu rodziców do 20. roku życia bilet specjalny za 1 zł na wszystkie linie dzieńne)³⁴.

Działania promocyjne na rzecz rodzin z dziećmi można dostrzec także w przystosowywaniu urzędów samorządowych do potrzeb klientów z dziećmi. Dotyczyło to wyznaczania miejsc do karmienia czy kącików zabaw malucha. Uroczyste otwarcie takich przystosowanych do potrzeb dzieci pomieszczeń połączone z obecnością przedstawicieli lokalnej prasy stanowi zwykle jedyny moment do dyskusji o wsparciu dla rodziny.

Prowadzona w ostatnim czasie medialna kampania na rzecz karty dużych rodzin czy samorządowych programów rodzin w niewielu gminach jak do tej pory stała się elementem lokalnej polityki na rzecz rodziny. Podejmowane w ostatnich latach inicjatywy stanowią jednak dobry punkt wyjścia do intensyfikowania tego

³² *Rodzina 3+*. Jastrzębski Serwis Samorządowy. Nasze Miasto.pl

³³ Wspieramy duże rodziny, www.torun.pl (8.03.2013).

³⁴ Uchwały RM Torunia, www.torun.pl (8.03.2013).

typu działań. Karty, jak trafnie wskazywano na jednym z portali internetowych, *wpływają na kształtowanie pozytywnego obrazu licznej rodziny i przekonania, że duża rodzina to powód do dumy. Istotne jest, że Karty przyznaje się nie ze względu na ubóstwo, lecz ze względu na liczbę dzieci*³⁵.

Organizacja wypoczynku i dożywanie dzieci

Do szczególnie często realizowanych przez samorządy przedsięwzięć należała partycypacja w finansowaniu wypoczynku letniego dzieci i młodzieży. *Działania te – jak podkreślali samorządowcy – zwiększały szanse na prawidłowy rozwój dzieci i młodzieży poprzez realizację programów edukacyjno-profilaktycznych, udział w zajęciach kulturalnych i sportowych, poprawę relacji rodzinnych czy zapobieganie wykluczeniu społecznemu*³⁶. Dofinansowanie przez samorząd województwa mazowieckiego letnich akcji „Pogodne lato” i „Na wakacje po uśmiech” w 2010 roku zamknięto kwotą 1 650 000 zł³⁷. Spośród działań, w których samorządy partycypowały finansowo, wymienić należy dofinansowanie świetlic środowiskowych i socjoterapeutycznych, domów kultury, poradni pedagogiczno-psychologicznych czy klubów sportowych.

Wśród podejmowanych działań należy także zwrócić uwagę na finansowane z budżetów gminnych miejsc aktywnego wypoczynku dzieci, w tym placów zabaw, boisk sportowych czy sal gimnastycznych. W działania takie obfitowała zwłaszcza druga dekada funkcjonowania samorządów gminnych, tym bardziej że pojawiła się wówczas możliwość uzyskania dofinansowania ze środków unijnych czy funduszy samorządu wojewódzkiego. Ostatnią z opcji chętnie wybierały gminy wiejskie z terenów województwa kujawsko-pomorskiego. W latach 2006–2008 dotacje do placów zabaw przydzielono w 135 gminach. W 2009 roku z funduszy wojewódzkich dofinansowano 20 placów zabaw i 11 miejsc rekreacji. Inwestycje powstawały przy minimalnym wkładzie własnym samorządów w wysokości 25% planowanej inwestycji. Program skierowany był do samorządów poniżej 5 tys. mieszkańców³⁸.

Naprzeciw potrzebom rodziny i wsparcia dla aktywnego wypoczynku młodzieży szkolnej wychodziły także inicjatywy samorządowe w zakresie budowy obiektów i hal sportowych. Wiele tego typu obiektów powstało w ramach kolejnych edycji ministerialnego programu „Moje boisko – Orlik” działającego pod patronatem Ministra Sportu i Turystyki. W ramach programu – przy wymaga-

³⁵ <http://obserwatoriumrodzinne.pl/polityka-rodzinna-na-poziomie-samorzadu> (22.03.13).

³⁶ Konferencja „Polska dla rodziny” Karta Dużej Rodziny w miastach i gminach. pdf. www.mpips.gov.pl/konferencja-polska-dla-rodziny.html (24.11.12)

³⁷ Tamże.

³⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Programy, www.torun.pl/pl/urząd-marszalkowski-województwa-kujawsko-pomorskiego (11.03.2013).

nym wkładzie własnym samorządów – finansowano zarówno boiska do piłki nożnej, boiska wielofunkcyjne do koszykówki i piłki siatkowej, jak i budynki sanitarno-szatniowe³⁹. Celem programu była popularyzacja aktywnego stylu życia (rodzinne zawody sportowe i weekendy) oraz udostępnianie nowoczesnej infrastruktury sportowej.

Nie wszystkie podejmowane inwestycje z zakresu rekreacji czy wypoczynku były należycie zrealizowane. Znalazły się wśród nich sale gimnastyczne z niedostosowanymi do ich ogrzewania kotłowniami czy aquaparki, których utrzymanie przekraczało możliwości finansowe gminy.

Jedną z popularnych form wsparcia rodzin stały się rządowe czy ministerialne programy dożywiania dzieci prowadzone przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i samorządami. Pierwszy rządowy program wspierania gmin w dożywianiu uczniów opracowany został przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej i Sportu w latach 2002–2003, kolejny – w 2004 r. „Pośilek dla potrzebujących”. W latach 2006–2009 programy realizowano w oparciu o regulacje ustawowe⁴⁰. Wszystkie programy wdrażano w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Prowadzenie żłobków i przedszkoli

Zakładanie, prowadzenie i finansowanie publicznych żłobków i przedszkoli należy do zadań samorządów lokalnych. Po 1990 roku w skali całego kraju nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby placówek przedszkolnych i żłobkowych. Doszło także do wyraźnego zróżnicowania jakości świadczonych usług i ograniczenia ich do standardowego minimum, szczególnie widocznego w miastach i na terenach wiejskich. W latach 1990–2011 liczba przedszkoli zmniejszyła się z 12 308 w 1990 roku do 9351 w 2011 (w latach 2003–2007 placówek tych było mniej, w roku szkolnym 2004/05 jedynie 7746). Spośród wszystkich 9351 przedszkoli funkcjonujących w 2011 roku, do których uczęszczało 86 270 dzieci, 3058 placówek, a więc ok. 1/3, znajdowało się na terenach wiejskich⁴¹. Likwidację przedszkoli, podobnie jak szkół, należy zaliczyć do czynników utrudniających – istotne w każdej polityce lokalnej – wyrównywanie szans edukacyjnych⁴².

³⁹ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 roku w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu (DzU z 7 kwietnia 2009, nr 56, poz. 463).

⁴⁰ Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* z 2005 roku. B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka państwa...*, s. 41–42.

⁴¹ Bank Danych Lokalnych GUS.

⁴² R. Pawlak, *Wyrównywanie szans edukacyjnych a polska reforma edukacji*, „Kultura i Edukacja” 2005, nr 1, s. 60.

Dostępność placówek publicznych w poszczególnych gminach zależna była przede wszystkim od wielkości budżetów samorządowych. *Liczba miejsc w przedszkolach uzależniona jest między innymi od sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego – wskazywała „Rzeczypospolita” – bo państwo nie dokłada do tego zadania. W związku z tym mniej zamożne gminy nie mogą sobie pozwolić na zwiększenie liczby, a czasem nawet na utrzymanie już istniejących miejsc w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego.*

Tabela 5. Przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999–2011

	Liczba przedszkoli (bez specjalnych) prowadzonych przez jednostki samorządu gminnego												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska	7964	7616	7237	7039	6899	6701	6620	6575	6428	6550	6600	6634	6675
Miasto	4817	4651	4531	4448	4418	4299	4252	4235	4081	4185	4211	4222	4230
Wieś	3147	2965	2706	2591	2481	2402	2368	2340	2347	2365	2389	2412	2445

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

W minionym okresie zmniejszyła się liczba przedszkoli prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 1999 roku prowadziły one 7964 przedszkola, z czego 4817 w miastach i 3147 na wsi. W 2011 r. spośród 9351 przedszkoli w całym kraju placówek samorządowych działało 6675, a więc ok. 2/3. Pozostałe prowadzone były przez podmioty prywatne (dane nie obejmują oddziałów przedszkolnych przy szkołach).

Zmiana systemu finansowania przedszkoli, która nastąpiła w 2011 roku, nałożyła na samorządy obowiązek finansowania 5-godzinnego pobytu dzieci w tych placówkach. Sprowokowało to dyskusję o zasadach finansowania przedszkoli. W praktyce przedszkola często w pierwszej kolejności zaczęły przyjmować te dzieci, które korzystały z opieki w wymiarze przekraczającym bezpłatne minimum. Takie zasady wpływały na ograniczony dostęp ubogich rodzin do publicznych przedszkoli⁴³.

Wśród inicjatyw mających za zadanie upowszechnianie opieki przedszkolnej na terenach wiejskich znalazły się programy realizowane przez organizacje pozarządowe przy współudziale samorządów. Jeden z takich programów prowadziła Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego (w 2005 roku w 13 gminach wiejskich). Władze samorządowe finansowały wyposażenie punktów przedszkolnych i wynagrodzenie dla nauczycielek, które na wzór portugalskiego systemu „wędrujących nauczycieli” 2–3 razy w tygodniu organizowały opiekę dla dzieci⁴⁴.

⁴³ Serwis Samorządowy PAP – archiwum internetowe (21.03.2013).

⁴⁴ T. Ogrodzińska, *Ośrodki przedszkolne*, „Wspólnota” 2005, nr 1, s. 17–18.

Zdecydowanie większa redukcja w omawianym okresie objęła żłobki. Spośród działających w 1990 roku 1412 żłobków w 2011 zostały 462, z czego 459 w miastach, a jedynie 3 na wsi⁴⁵. W 1995 roku funkcjonowały 582 żłobki podlegające gminom, 12 lat później 377 – wszystkie, co charakterystyczne, zlokalizowane w miastach. Rozwiązaniem wychodzącym naprzeciw rodzinom w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech stały się miniżłobki i kluby dziecka.

Tabela 6. Żłobki podlegające gminom w latach 1995–2011

Żłobki	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska	582	517	488	483	461	416	381	363	381	362	356	355	356	367	361	372	377
miasto	577	512	484	479	457	413	377	361	380	362	356	355	356	367	361	372	377
wieś	5	5	4	4	4	3	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Do największych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem miniżłobków czy klubów dziecka należy właściwy dobór kadry pracowniczej. Władze lokalne, jak wskazują doniesienia medialne, w minimalnym zakresie uczestniczą w kontrolowaniu tego typu placówek. W prywatnych obiektach jedyną formą nadzoru pozostaje kontrola rodzicielska.

Wnioski

Zaangażowanie samorządów w politykę rodzinną wiązało się przede wszystkim z wykorzystaniem ich potencjału organizacyjnego do obsługi świadczeń rodzinnych i pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej czy też rodzinom patologicznym. Zabrakło jednak wykrystalizowanej koncepcji i systemowych rozwiązań dotyczących wsparcia dla rodzin. Samorządowa polityka społeczna, z uwagi na strukturę dochodów samorządowych, była jedynie częścią polityki ogólnopaństwowej. Na ograniczonych działaniach samorządów zaważył brak samodzielności finansowej, w tym głównie powiatów. Nowe rozwiązania, poza samorządowym becikowym, przyniosły regulacje ustawowe dotyczące opieki nad dziećmi do lat 3 i inicjatywy podejmowane w największych samorządach w postaci karty dużych rodzin. To zdecydowanie za mało, aby mówić o lokalnej polityce rodzinnej czy pełnym zaangażowaniu samorządów we wszechstronne wsparcie dla rodzin.

⁴⁵ Tamże.

Agnieszka Ostrowska

POLITYKA PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE W POLSCE W LATACH 1990–2010

Wstęp

Środowisko rodzinne powinno dawać schronienie i poczucie bezpieczeństwa. Jednakże w wielu przypadkach tak nie jest i dla dużej grupy osób miejsce to kojarzy się z poniżaniem i cierpieniem. Przemoc domowa, mimo że jest patologią i powinna być uznawana za naganną, wzbudza kontrowersje. W Polsce funkcjonowało i nadal funkcjonuje wiele stereotypów związanych z relacjami panującymi wewnątrz rodziny. W niektórych środowiskach uważa się, że mężczyzna ma prawo uderzyć żonę, gdy ona na to zasługuje, a najlepszą metodą wychowawczą jest stosowanie kar cielesnych.

Taki sposób myślenia społeczeństwa przekładał się na kreowanie polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych w ogóle nie dostrzegano tego, że przemoc w rodzinach jest problemem. Wielu polityków nadal twierdzi, że relacje pomiędzy członkami rodziny są na tyle osobiste, że nie powinny w nie ingerować instytucje państwowe. Wprawdzie w ostatnich latach wiele zmieniło się w kwestii postrzegania tego problemu, powstały mechanizmy prawne mające na celu walkę z przemocą, ale nadal pozostało jeszcze sporo do zrobienia.

Polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce powstawała na przestrzeni dwudziestu lat, a jej kształtowanie się jest zagadnieniem niezwykle interesującym, gdyż została ona stworzona w tym czasie właściwie od podstaw. Duży udział w jej kreowaniu miały organizacje pozarządowe oraz instytucje, które z założenia tylko pośrednio miały zajmować się tematyką przemocy. W związku z panującymi stereotypami niezwykle trudno było zmieniać społeczne postrzeganie tego problemu oraz prawo, a także wprowadzać mechanizmy mające na celu z jednej strony pomoc ofiarom przemocy, z drugiej zaś ukaranie sprawców.

Pojęcie przemocy domowej oraz skala przemocy w rodzinie

Przemoc jako zjawisko trudno jest zdefiniować, stąd też badacze tego zagadnienia zwykle biorą pod uwagę trzy podstawowe kryteria w jej identyfikacji: intencje, którymi kierował się sprawca, rodzaj jego zachowania oraz skutki prze-

mocy występujące u ofiary. Za przemoc uznaje się *każde zachowanie, którego intencją jest wyrządzenie fizycznej krzywdy drugiemu człowiekowi, lub też czyn, który jest postrzegany jako mający taką intencję*¹. Tak pojmowana przemoc ogranicza się jedynie do fizyczności i zwraca uwagę na intencjonalność zachowań sprawcy. Zjawisko to można jednak przedstawiać szerzej jako *wszystkie nieprzypadkowe akty godzące w osobistą wolność jednostki lub przyczyniające się do fizycznej lub psychicznej szkody osoby wykraczające poza społeczne zasady wzajemnych relacji*².

Nieco węższym pojęciem jest przemoc domowa, zwana także przemocą w rodzinie. Jest to zamierzone i wykorzystujące przewagę siły działanie skierowane przeciw członkowi rodziny, które narusza prawa i dobra osobiste oraz powoduje cierpienia i szkody. Istotne są tutaj bliskie relacje pomiędzy sprawcą a ofiarą przemocy, stąd też wyróżnia się przemoc wobec partnera w związku, przemoc rodziców wobec dziecka, a także przemoc wobec osób starszych w rodzinie. Na określenie przemocy w związku partnerskim używa się sformułowań: wzajemna przemoc w parze, przemoc małżeńska czy też przemoc partnerska. Stosowanie różnych definicji przemocy i kryteriów jej wyróżniania prowadzi do rozmycia problemu i uniemożliwia przedstawienie pełnego obrazu tego zjawiska³.

Przemoc nie ogranicza się jedynie do fizyczności, ale może dotyczyć także sfery emocjonalnej, psychicznej czy seksualnej. Niektórzy wyróżniają także przemoc materialną i zaniechywanie. Przemoc ekonomiczna (materialna) opiera się przede wszystkim na uniemożliwieniu podjęcia pracy przez ofiarę, a co za tym idzie, na uzależnieniu materialnym. Może ona przejawiać się w odbieraniu zarobionych pieniędzy czy też niszczeniu własności, tak aby druga osoba czuła się w pełni zależna od sprawcy. Często problemem jest także zaniechywanie dzieci przez rodziców polegające na niezaspokajaniu podstawowych potrzeb emocjonalnych i fizycznych. Poszczególne formy przemocy zwykle nie występują pojedynczo, ale w połączeniu z innymi. Ofiary, które są krzywdzone fizycznie czy też wykorzystywane seksualnie, cierpią również psychicznie i czują się upodlane, upokorzone⁴.

Przemoc domowa jest bardzo złożonym problemem, gdyż występuje pod wieloma postaciami i przyjmuje różne formy, stąd też jej skutki mogą być różnorodne. Teoretycznie zachowanie dysfunkcyjne może wystąpić praktycznie w każdej rodzinie i w każdym środowisku. Wszelkie patologie społeczne są zwykle kojarzone z niższymi grupami społecznymi, z problemem alkoholowym i z ubóstwem. Nie jest to zgodne z prawdą, gdyż niejednokrotnie sprawcami przemocy domowej

¹ W. Badura-Madej, A. Dobrzyńska-Mesterhazy, *Przemoc w rodzinie. Interwencja kryzysowa i psychoterapia*, Kraków 2000, s. 12.

² I. Pospiszyl, *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 1994, s. 10.

³ W. Badura-Madej, A. Dobrzyńska-Mesterhazy, *Przemoc w rodzinie...*, s. 12–13.

⁴ K. Michalska, D. Jaszczak-Kuźmińska, *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 2007, s. 10–11.

są osoby wykształcone, o wysokim statusie majątkowym. Bywa, że przemoc wynika z biologicznych cech sprawcy, ale zwykle jest ona uwarunkowana społecznie, silnie związana ze stereotypami panującymi w danej grupie, z wzorcami przekazywanymi z pokolenia na pokolenie⁵.

Uważa się, że istnieją cztery czynniki społeczne, które mają istotny wpływ na powstawanie problemu przemocy w rodzinie. Pokrywają się one w dużej mierze z czynnikami wskazywanymi w socjokulturowym podejściu do przyczyn przemocy. Są to: niski status socjoekonomiczny, międzypokoleniowy przekaz wzorców przemocy, izolacja społeczna rodziny, a także stres społeczny. Ponadto przemoc ściśle związana jest ze społeczną akceptacją agresji jako sposobu na wyrażenie swoich emocji, a także kontrolowanie innych. Często sprawcy wśród przyczyn wskazują na cechy osobowości ofiary i na to, że atak jest reakcją na nieakceptowane zachowanie najbliższych, ale także na inne czynniki zewnętrzne. Ponadto według opinii ekspertów Rady Europy przemoc w rodzinie jest efektem istniejących stosunków społecznych opierających się na hierarchicznej strukturze, w której funkcjonuje nierówność płci oraz dominuje mężczyzna. Powoduje to, że w ramach tej struktury są osoby, które wierzą, że posiadają prawo stosowania przemocy wobec członków swojej rodziny⁶.

Przemoc w rodzinie jest niezwykle trudna do zbadania. Nie ma bowiem pewnych i pełnych danych dotyczących tego problemu. Wprawdzie policja czy sądy prowadzą szczegółowe statystyki tego typu przestępstw, ale nie są one pełne, gdyż wiele takich aktów nadal nie jest zgłaszanych. Również badania sondażowe nie są do końca miarodajne, bo ludzie nawet anonimowo wstydzą się przyznawać do przemocy w rodzinie. Mimo wszystko te szczątkowe dane pozwalają określić skalę problemu i zmiany zachodzące w tym obszarze na przestrzeni lat. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych jedynymi danymi dotyczącymi przemocy domowej były dane kryminologiczne opracowane na podstawie statystyk sądowych. Od roku 1980 do 1989 skala tego problemu ulegała niewielkim wahaniom, gdyż zawsze odsetek osób skazanych za tego typu przestępstwa stanowił ok. 15% ogółu otrzymujących wyroki skazujące. Najmniej takich osób, bo niecałe 15 tys., było w 1989 roku. W 1990 roku za przestępstwa przeciwko rodzinie skazano ponad 16 tys. osób, natomiast rok później 23 470. W obu przypadkach stanowiło to ok. 15% ogółu popełnionych przestępstw⁷.

Od początku lat dziewięćdziesiątych stale zwiększała się liczba odnotowanych interwencji policji dotyczących przemocy domowej i w 2006 r. wyniosła już

⁵ I. Wiciak, M. Baranowska, *Wybrane patologie społeczne. Uwarunkowania, przejawy, profilaktyka*, Szczytno 2009, s. 18–19.

⁶ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13–14; J. Jagieła, *Przemoc w teatrze życia rodzinnego*, „Problemy Alkoholizmu” 2000, nr 2, dod. s. I–IV.

⁷ H. Wójtowicz, *Przemoc w rodzinie – cierpienie w ciszy [w:] Patologie zachowań społecznych. Rzeczywistość przełomu wieków XX i XXI. Rodzina dysfunkcyjna – przemoc* pod red. K. Dymek-Balcerka, Radom 2000, s. 158–159.

ponad 90 tys. Rok 2007, a także kolejne przyniosły nieznaczne zmniejszenie skali problemu. W 2007 roku liczba interwencji policji dotyczących przemocy w rodzinie stanowiła ok. 11% ogółu interwencji domowych, podczas gdy w poprzednich latach było to nawet 15% wszystkich interwencji domowych. W tym czasie nastąpił także spadek liczby ofiar przemocy, choć w latach poprzednich liczba ta sukcesywnie się zwiększała, osiągając w 2006 r. ponad 157 tys. osób. Nadal ponad 50% wszystkich ofiar przemocy w rodzinie stanowiły kobiety, a drugą pod względem liczebności grupę – osoby do 18. roku życia. Najmniej wśród ofiar jest mężczyzn, ale mimo to od roku 1999 ich liczba wzrosła trzykrotnie z 4239 do 12 651 w 2010 r.⁸

W przypadku dzieci kary cielesne czy też inne akty przemocy znacznie częściej są stosowane wobec osób poniżej 13. roku życia. Wynika to z faktu, że takie dzieci są zdecydowanie słabsze od oprawcy i łatwiej jest im zrobić krzywdę. Ze statystyk policyjnych wynika, że do 2006 roku liczba dzieci będących ofiarami przemocy systematycznie wzrastała. W 1999 roku wśród ofiar przemocy domowej było 23 929 dzieci poniżej 13 lat oraz 13 546 małoletnich pomiędzy 13. a 18. rokiem życia. Natomiast w 2006 roku było to już 38 276 wśród młodszych dzieci i 18 276 wśród dzieci starszych. W kolejnych latach nastąpił spadek odnotowywanych przypadków znęcania się nad dziećmi⁹.

W 1993 roku, a następnie w 1996 r. przeprowadzono pierwsze badania sondażowe wśród kobiet dotyczące konfliktów i przemocy w rodzinie. W ciągu trzech lat znacząco wzrosła liczba kobiet mających styczność z przypadkami kobiet bitych przez mężów. Większość respondentek twierdziła, że nigdy nie była bita przez męża, jednak co dwudziesta przyznała, że zdarzyło się to co najmniej kilka lub kilkanaście razy, a prawie tyle samo, że jeszcze częściej. Do używania przez męża przemocy najczęściej przyznawały się rozwódki. Ponad połowa rozwiedzionych kobiet (56%) deklarowała, że spotkało je to co najmniej raz, a co trzecia stwierdziła, że takie sytuacje miały miejsce wielokrotnie. Jak można sądzić, był to zapewne jeden z powodów rozpadu ich małżeństwa¹⁰.

Badanie CBOS opublikowane w 2003 roku ujawniło zaś, że 22% opiekunów zadeklarowało, że czasami bije dzieci (do 19. roku życia), 16% nie pamięta takich zdarzeń, natomiast 62% zdecydowanie stwierdziło, że nigdy tego nie robi i nie robiło. Ponadto zgodnie z tym raportem liczba rodziców przyznających się do bicia dzieci zmalała w ciągu pięciu lat o jedną trzecią. Jeśli chodzi o relacje partnerskie to tylko 12% ankietowanych przyznało się, że przynajmniej raz zostało uderzonych przez partnera, natomiast 11%, że uderzyło partnera bądź współmał-

⁸ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie...*, s. 18.

⁹ *Przemoc w rodzinie*, http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/944/50863/Przemoc_w_rodzinie.html.

¹⁰ *Kobiety o konfliktach i przemocy w rodzinie. Komunikat z badań*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1997/K_006_97.PDF, s. 3–4.

żonka. Ponadto aż 25% pytanych osób było narażonych na znęcanie się psychiczne oraz agresję słowną ze strony drugiej osoby, w tym 5% zdarzało się to często¹¹.

Badania TNS OBOP z 2007 roku ukazały, że prawie dwie trzecie Polaków zna w swoim otoczeniu bądź sąsiedztwie rodziny, o których słyszeli lub wiedzą, że dochodzi w nich do różnorodnych form przemocy. Wśród tych przypadków najczęściej, bo w 52%, dostrzegana jest przemoc psychiczna, a następnie fizyczna. 36% Polaków deklaruje natomiast, że doświadczyło jakiejś formy przemocy ze strony członka rodziny, a ponad dwie piąte zamieszkuje lub zamieszkiwało w gospodarstwie domowym, w którym dopuszczano się przemocy. Osoby te były ofiarą, sprawcą przemocy bądź świadkiem stosowania jej wobec innego członka rodziny¹².

Prawne formy ochrony ofiar przemocy domowej do 2005 roku

W Polsce przez wiele lat nie dostrzegano problemu przemocy domowej. W społeczeństwie panowało przekonanie, że przemoc nie jest takim strasznym złem. Podobnie do tego problemu podchodzili politycy, w ogóle się nim nie zajmując. Przez długie lata nie powstał żaden dokument prawny wprowadzający mechanizmy przeciwdziałania i usuwania skutków przemocy domowej. Jednakże w niektórych istniejących aktach prawnych znajdują się zapisy dotyczące tego problemu. W Konstytucji RP wśród zasad, o których przestrzeganie ma dbać państwo, by chronić obywateli, znajduje się również przepis dotyczący ochrony dzieci przed złym traktowaniem. W art. 76 Konstytucja zapewnia wprost, że każdy ma prawo żądać od organów publicznych ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Ponadto organy państwowe zobowiązane są do zapewnienia opieki i pomocy wszystkim dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej. W ustawie zasadniczej każdemu zapewniono prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis ten w równym stopniu dotyczy dorosłych, jak i dzieci. Mimo że rodzice mają zapewnioną swobodę wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem, to powinni uwzględnić stopień dojrzałości dziecka, jego wolność sumienia, wyznania i przekonań¹³.

Problem alkoholizmu, który bardzo często wiąże się z przemocą domową, został zauważony znacznie wcześniej niż przemoc w rodzinie. Stąd na mocy

¹¹ *Resocjalizacja*, t. 2, pod red. B. Urbana, J. M. Stanika, Warszawa 2007, s. 59.

¹² Badanie TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie*, <http://www.mpips.gov.pl/przemoc-w-rodzinie/diagnoza-zjawiska-przemocy-w-rodzinie-w-polsce>.

¹³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483; S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie...*, s. 27–28.

ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powołano do życia gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Członkowie tych komisji zostali wyposażeni w kompetencje, które pozwalają im na uruchomienie procedury zobowiązania do leczenia odwykowego osoby uzależnionej, mogą też poinformować odpowiednie służby o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz z nimi współpracować w celu rozwiązania problemu. Od czasu gdy wprowadzono procedurę „Niebieskiej Karty” członkowie komisji mogli z niej korzystać, a więc przeprowadzali wywiad środowiskowy, wypełniali odpowiednią dokumentację, oferowali konkretną pomoc ofiarom poprzez stworzenie planu pomocy, a następnie monitorowali sytuację rodziny¹⁴.

W skrajnych przypadkach miały zastosowanie przepisy kodeksu karnego. Artykuł 207 paragraf 1 KK stwierdza, że *kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub inną osobą pozostającą w stałym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5*. Sam zapis w kodeksie karnym nie pozwalał jednak skutecznie ścigać sprawców takich przestępstw ze względu na to, że organy ścigania niechętnie zajmowały się tego typu sprawami, a jeżeli już były one zgłaszane, to dość często śledztwo umarzano ze względu na niską szkodliwość społeczną lub brak dowodów. W sytuacjach gdy oprawca stosował wobec swoich ofiar szczególne okrucieństwo, przewidywano wyższy wymiar kary – od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Niestety, nie było żadnych środków, które pozwalałyby na izolację sprawców od ofiar po wyjściu na wolność. Stąd oprawca mógł się mścić na ofiarach i nadal znęcać się nad członkami rodziny¹⁵.

Ponadto w kodeksie karnym znalazły się zapisy dotyczące innych czynów zaliczanych do przemocy w rodzinie. Karane jest zmuszanie innej osoby do określonego zachowania, gwałt, nawet w przypadku gdy to mąż zmusza żonę do stosunku płciowego, a także kradzież rzeczy osoby najbliższej. Ponadto czynem zabronionym jest porzucenie osoby poniżej 15. roku życia oraz osoby nieporadnej ze względu na jej stan psychiczny bądź fizyczny, a także uprowadzenie lub zatrzymanie takich osób bez woli osoby powołanej do opieki. Mimo że większość przepisów dotyczących uderzenia człowieka, naruszenia nietykalności cielesnej, spowodowania uszczerbku na zdrowiu czy naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia nie dotyczy w sposób bezpośredni sytuacji w rodzinie, to mają one zapobiegać powstawaniu takich sytuacji¹⁶.

¹⁴ P. Jaros, *Przemoc wobec dzieci. Propozycja zmian systemowych*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2002, nr 1, s. 10–13; E. Lisowska, *Przemoc wobec dzieci. Rozpoznawanie i przeciwdziałanie*, Kielce 2005, s. 69–71.

¹⁵ *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, DzU 1997, nr 88, poz. 553; J. Zmarlik, E. Piwnik, *Dziecko pod parasolem prawa. Poradnik dla osób pomagających dzieciom*, Warszawa 1999, s. 24–29.

¹⁶ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 167.

Dość późno zostało w Polsce rozpowszechnione pojęcie praw dziecka. Stało się to dopiero po ratyfikowaniu 7 lipca 1991 roku Konwencji o prawach dziecka. Dokument ten został przygotowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a władze Polski były jednym z jego pomysłodawców. Polskie przepisy prawa na ogół nie są sprzeczne z tym dokumentem i opierają się na zasadzie równouprawnienia wszystkich bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Kwestie dotyczące ochrony praw dziecka do końca lat dziewięćdziesiątych były zawarte w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który jest najważniejszym dla stosunków rodzinnych aktem prawnym, a także w kodeksach karnym i cywilnym. Jednakże to dopiero w Konwencji zawarto definicję dobra dziecka, która w momencie jej ratyfikacji była sprzeczna z funkcjonującym w polskim prawodawstwie pojęciem władzy rodzicielskiej, które zakładało między innymi bezwzględne posłuszeństwo rodzicom, co nie zawsze leżało w interesie dziecka i nie zawsze zapewniało mu dobre traktowanie¹⁷.

W Konstytucji RP z 1997 r. znalazł się zapis ustanawiający organ zajmujący się ochroną praw dzieci. Miał nim się stać Rzecznik Praw Dziecka, jednakże dopiero 6 stycznia 2000 roku przyjęto ustawę powołującą ten organ i określającą zakres kompetencji Rzecznika. Jego podstawowym zadaniem jest stanie na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka oraz w innych przepisach prawa, przy jednoczesnym poszanowaniu obowiązków, praw i odpowiedzialności rodziców. W szczególny sposób ma on zabezpieczać prawo do ochrony zdrowia i życia, do godziwych warunków socjalnych, do wychowania w rodzinie, a także prawo do nauki. Ponadto w ustawie podkreślono, że musi on podejmować działania w kierunku ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, zaniedbaniem, a także przed innym złym traktowaniem. Każde z dzieci, które czuje, że jego prawa zostały naruszone, lub czuje się w jakiś sposób krzywdzone, może zwrócić się o pomoc do Rzecznika. Posiada on wiele uprawnień, które pozwalają mu w pełni zbadać konkretne zgłoszenie. Może żądać wszczęcia postępowania na drodze cywilnej i administracyjnej, może złożyć wniosek o ukaranie w sprawach o wykroczenia, ale także o przestępstwo. Co istotne, Rzecznik Praw Dziecka może odmówić ujawnienia danych osoby, która złożyła takie zgłoszenie. W ten sposób zapewnia jej bezpieczeństwo. By w pełni chronić prawa dzieci, współpracuje on z różnymi organizacjami pozarządowymi, fundacjami i stowarzyszeniami zajmującymi się właśnie tą kwestią¹⁸.

Przemoc domowa jest przejawem dyskryminacji głównie ze względu na płeć, gdyż większość jej ofiar stanowią kobiety, powszechnie uznawane za słabe. Stąd

¹⁷ *Konwencja o prawach dziecka*, DzU 1991, nr 120, poz. 526; T. Smyczyński, *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, Poznań 1999, s. 56–75; S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie...*, s. 29–30.

¹⁸ *Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka*, DzURP 2000, nr 6 poz. 69; M. Andrzejczuk, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 17.

też ta patologia stała się jednym z podstawowych problemów, jakim zajął się Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, którego po raz pierwszy powołano pod koniec 2001 roku. Izabela Jaruga-Nowacka niedługo po objęciu tego urzędu zaczęła interesować się przemocą w rodzinie. Efektem jej pracy był „Krajowy program działań na rzecz kobiet na lata 2003–2005”. Oprócz kwestii związanych z dyskryminacją kobiet, ich problemami na rynku pracy czy też w innych sferach życia znalazły się tam także zapisy związane z przeciwdziałaniem przemocy wobec kobiet oraz koniecznością wprowadzenia standardów zgodnych z nowoczesną wiedzą medyczną, normami międzynarodowymi i oczekiwaniami społeczeństwa¹⁹.

Kształtowanie się prawodawstwa regulującego przeciwdziałanie przemocy domowej

Mimo że z upływem czasu coraz bardziej dostrzegano w Polsce problem przemocy w rodzinach i podejmowano wiele działań ukierunkowanych na przeciwdziałania tej patologii, to jednak nadal brakowało jednego, kompleksowo ujmującego tematykę zapobiegania i zwalczania przemocy aktu prawnego. Stąd też w 2003 r. z inicjatywy Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn rozpoczęto prace nad rządowym projektem ustawy zapewniającej bezpieczeństwo ofiar przemocy domowej. Początkowo w tytule projektu ustawy miała się znaleźć „przemoc w bliskich związkach”, ale w trakcie dyskusji z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministerstwa Sprawiedliwości zmieniono to na „przemoc w rodzinie”²⁰.

Ze względu na znaczenie i rolę, jaką mogłaby odegrać odrębna regulacja prawna dotycząca przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pomysłodawczyni przekazała pod obrady Rady Ministrów projekt regulacji, z którego usunięto kontrowersyjne zapisy dotyczące nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania przez sprawcę. W Sejmie rządowy projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W trakcie prac Sejmu nad tym rozwiązaniem prawnym najwięcej dyskusji wzbudził przepis zakazujący osobom wykonującym władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim stosowania form karcenia naruszających godność małoletnich. W rezultacie zapis ten również usunięto, gdyż posłowie uznali, że będzie on zbyt ingerował w relacje panujące w rodzinie oraz w sposób wychowywania dzieci. Po długich dyskusjach ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie została przyjęta 29 lipca 2005 r. Ustawę w takiej formie

¹⁹ *Krajowy program działań na rzecz kobiet*, http://wiadomosci.ngo.pl/files/row-nosc.ngo.pl/public/prawo_polskie/KrajowyProgram.pdf.

²⁰ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie...*, s.47.

poparli głównie posłowie SLD, SDPL i PSL, przeciwni jej byli natomiast członkowie PiS, LPR oraz część posłów PO²¹.

Na samym wstępie ustawy, w preambule, zaznaczono, że powstała ona po to, by zwiększyć skuteczność przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz wesprzeć działania mające na celu podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków tego zjawiska. Zostały w niej określone zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, a także sposoby postępowania wobec osób dotkniętych taką przemocą oraz sprawców. Należy podkreślić, że ustawodawca za cel przyjął zwiększenie świadomości społecznej w kwestii przemocy domowej. Jednym z głównych czynników powodujących zwiększenie skali przemocy domowej jest niska świadomość społeczna i funkcjonujące stereotypy. Stąd też propagowanie wiedzy na ten temat miało ułatwić niesienie pomocy osobom pokrzywdzonym i realizację pozostałych zadań zapisanych w ustawie²².

W ustawie przewidziano kilka form pomocy osobom pokrzywdzonym. Jest to przede wszystkim pomoc medyczna oraz psychologiczna, a także poradnictwo prawne i socjalne. Pokrzywdzeni mogą również spodziewać się wsparcia w formie interwencji kryzysowej świadczonej przez wykwalifikowanych pracowników pomocy społecznej. Osoby dotknięte przemocą mają możliwość wnioskowania o zapewnienie im bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku. Kwestia takich jednostek została uregulowana na podstawie Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Takie jednostki mają zapewnić przede wszystkim bezpieczeństwo i natychmiastową pomoc w wielu dziedzinach. Pracownicy mają za zadanie nie tylko udzielać pomocy doraźnej, ale także pomagać rodzinie w wychodzeniu z patologicznej sytuacji. W art. 3. pkt 3 ustawy uznano, że jednym ze sposobów pomocy takim osobom jest *ochrona przed dalszym krzywdzeniem poprzez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakaz kontaktowania się z osobą pokrzywdzoną*. Zapis ten miał jednak charakter wyłącznie deklaratoryjny, gdyż w żadnym późniejszym artykule nie ma jego rozwinięcia. Zarówno w samej ustawie, jak i w aktach wykonawczych nie określono, kto i w jakich sytuacjach miałby decydować o odseparowaniu sprawcy od osób poszkodowanych²³.

²¹ *Sprawozdanie stenograficzne z 107. posiedzenia Sejmu RP IV kadencji z 8 lipca 2005 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&107&298>.

²² R. Durda, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Niebieska Linia” 2005, nr 4, s 20–29.

²³ *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, DzU 2005, nr 180, poz. 1493; *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia*

Zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej zostały rozdzielone pomiędzy organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Mogą one również współpracować oraz zlecać zadania w tym zakresie organizacjom pozarządowym, kościołom i związkom wyznaniowym. Ustawodawca podzielił także te zadania na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego oraz zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania samorządowe zostały przyporządkowane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego i są finansowane z dochodów własnych jednostek lub z subwencji. Natomiast realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pokrywana jest ze środków centralnych. Katalog zadań, które mają wypełniać poszczególne jednostki, jest otwarty, a ustawodawca wymienił tylko najważniejsze z nich²⁴.

Ze względu na brak w ustawie wyraźnych regulacji pozwalających na orzeczenie zakazu i nakazu opuszczenia mieszkania jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd organizacje pozarządowe postulowały nowelizację tego aktu prawnego. W szczególności domagano się modyfikacji instytucji tzw. warunkowego dozoru policji. W efekcie w 2007 roku opracowano w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt takich zmian. Zakładał on usunięcie z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie artykułu 14 dotyczącego warunkowego dozoru policji i umieszczenie go w kodeksie postępowania karnego. Ponadto sprecyzowano, że obowiązki określone w postanowieniu wydanym przez sąd lub prokuratora związane z zastosowaniem dozoru mogą polegać na zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonymi i na zakazie przebywania w określonych miejscach. Projekt tych zmian został przekazany do Sejmu 24 listopada 2008 roku, a uchwalono je 5 listopada 2009 r.²⁵

Organizacje pozarządowe biorące udział w posiedzeniach Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny wielokrotnie podkreślały potrzebę wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji nakazu opuszczenia mieszkania wydawanego przez policję jako tymczasowego i skutecznego środka ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie. Podobne zdanie wyraziła Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, opiniując rządowy projekt nowelizacji ustawy, który w przeciwieństwie do poselskiego nie zawierał regulacji dotyczących nakazu opuszczenia mieszkania przez sprawcę. Prace parlamentarne nad oboma projektami nowelizacji ustawy trwały do połowy 2010 roku, 10 czerwca Sejm, po rozpatrzeniu poprawek Senatu, przyjął zmienioną ustawę²⁶.

dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych DzU 2006, nr 127, poz. 890.

²⁴ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie...*, s. 76–80.

²⁵ M. Goetz, *Druga szansa*, „Niebieska Linia” 2010, nr 2, s. 29–32.

²⁶ *Stenogram z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 11.02.2010*, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf>; *Senat poparł ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7950617,Senat_po-parl_ustawe_o_przeciwdzialaniu_przemocy_w.html

W poprawionej ustawie znalazły się zapisy, którym sprzeciwiano się przy uchwalaniu ustawy z 2005 roku, dotyczące nakazu opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania przez sprawcę oraz zakazu kar cielesnych. Ponadto w szczególnych sytuacjach zezwolono na odebranie dziecka rodzicom. Może się tak wydarzyć, gdy zagrożone jest zdrowie lub życie dziecka. Pracownik socjalny nie może samodzielnie podjąć takiej decyzji i musi się skonsultować z funkcjonariuszem policji oraz lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką. Dziecko może zostać przekazane bliskiej osobie niezamieszkującej w tym samym miejscu co rodzice dziecka, a w przypadku gdy nie ma takiej osoby, dziecko oddawane jest pod opiekę rodziny zastępczej lub całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej. Rodzice, opiekunowie prawni lub faktyczni mogą złożyć zażalenie do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka, w którym mogą domagać się zbadania legalności i zasadności odebrania dziecka oraz prawidłowości jego dokonania²⁷.

Zmiany dotyczyły także brzmienia preambuły, zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów i ministra właściwego. Dodano również nowe przepisy i zmieniono niektóre regulacje w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, kodeksie postępowania karnego i kodeksie postępowania cywilnego. Poszerzono katalog form pomocy osobom poszkodowanym oraz podkreślono, że wszelkie rodzaje pomocy są bezpłatne. Wprowadzono pomoc w zakresie poradnictwa zawodowego, tak aby osoby poszkodowane miały szanse na usamodzielnienie się, umożliwiono także przeprowadzenie terapii rodzinnej w przypadku wyrażenia takich chęci ze strony członków rodziny i sprawcy. Ponadto w przypadku gdy osoba poszkodowana nie posiada tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą mieszkania, pracownik socjalny powinien pomóc jej w znalezieniu schronienia. Każda osoba dotknięta przemocą domową ma prawo do badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy oraz do otrzymania zaświadczenia w tym przedmiocie. Trzeba podkreślić, że wiele samorządów do 2011 roku nie poradziło sobie z realizacją zadań zawartych w ustawie z 2005 r. Przykładem mogą być samorządy powiatowe, które są mało aktywne w tworzeniu ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Stąd też na przykład na terenie województw dolnośląskiego, lubelskiego, opolskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego osoby pokrzywdzone nie mają szans na miejsce w ośrodku wsparcia, gdyż takowe ośrodki nie powstały²⁸.

²⁷ *Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 czerwca 2010 r.*, DzU, nr 125, poz. 842; S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Praktyczny komentarz. Stan prawny na 1 kwietnia 2011*, Warszawa 2011, s. 176–183.

²⁸ *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r.*, s. 6–7, <http://www.mpips.gov.pl/przemocwrodzynie/nformacjaoskutkachobowizywaniaustawyzdnia10czerwca-2010rozmianieustawyoprzeciwdziaaniuprzemocywrodzynieorazniektrezychinnychustawznr125poz842/>.

Działania mające na celu zmniejszenie skali przemocy w rodzinie

Przemocy w rodzinie można przeciwdziałać na wiele sposobów. W wielu przypadkach trzeba zmienić sposób myślenia ludzi, gdyż w społeczeństwie panuje przekonanie, że to, co się dzieje u kogoś w domu, jest jego prywatną sprawą oraz że najlepszym sposobem wychowywania dzieci jest stosowanie kar fizycznych. To, jak bardzo ważna jest pomoc ofiarom przemocy oraz jaką rolę odgrywa zmiana społecznego postrzegania tego problemu, jako pierwsze dostrzegły organizacje pozarządowe, które znacznie wcześniej niż organy państwowe podjęły dyskusję na temat przemocy w rodzinie. W późniejszym czasie także instytucje państwowe zaangażowały się w tego typu działania.

Problemem krzywdzenia dzieci w Polsce jako jeden z pierwszych zajął się Komitet Ochrony Praw Dziecka, który powstał w 1981 roku, a jego główną siedzibą jest Warszawa. Można było do niego zgłaszać problemy związane z zaniedbywaniem dzieci, stosowaniem wobec nich przemocy fizycznej i psychicznej, pozbawianiem ich wolności, przemocą seksualną, wykorzystywaniem i handlem dziećmi. Komitet ten przez wiele lat wypracował procedury rozwiązywania tego typu problemów. Po pierwsze jego pracownicy po wywiadzie środowiskowym, jeżeli jest taka możliwość, przeprowadzają rozmowy ostrzegawcze ze sprawcami, niekiedy kierują sprawy do sądu, a w drastycznych sytuacjach zapewniają opiekę nad dziećmi. Ponadto prowadzona jest edukacja w mass mediach oraz działania profilaktyczne²⁹.

Kolejną organizacją pozarządową zajmującą się przeciwdziałaniem przemocy domowej jest Fundacja „Dzieci Niczyje”, która powstała w 1991 roku we współpracy z Międzynarodową Organizacją Humanitarną „Lekarze Świata”. Organizacja ta podejmuje przede wszystkim systemowe przeciwdziałanie krzywdzeniu dzieci i młodzieży. Opiera się na badaniach naukowych z tego zakresu i upowszechnianiu tej problematyki w środkach masowego przekazu. W ramach działalności fundacji prowadzi się diagnostykę psychologiczną, pedagogiczną i medyczną dzieci krzywdzonych, doradztwo psychologiczne, pedagogiczne, medyczne i prawne dla pracowników instytucji pomagających krzywdzonym dzieciom, a także udzielana jest doraźna i długotrwała pomoc pedagogiczna i terapeutyczna dla zagrożonych dzieci i ich rodzin. Ponadto fundacja prowadzi szerokie badania nad problemem i wydaje liczne publikacje mające na celu pokazanie skali przemocy i kształtujące ludzi, w jaki sposób nieść pomoc osobom pokrzywdzonym³⁰.

Szerzej o problemie przemocy w rodzinie zaczęto mówić od 1993 roku, kiedy to na mocy zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej powstała Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA).

²⁹ M. Szyszka, *Polityka rodzinna w Polsce 1990–2004*, Lublin 2008, s. 240–241.

³⁰ A. Dominiczak, *Przemoc w rodzinie wobec kobiet i dzieci*, Warszawa 2000, s. 122–134.

Od samego początku jej działalność była ukierunkowana nie tylko na przeciwdziałanie alkoholizmowi, ale także na walkę z przemocą domową. Dzieje się tak ze względu na to, że wszelkie przejawy przemocy w 70% łączą się z nadużywaniem alkoholu przez członków rodziny. Podstawowym zadaniem PARPA jest zatem szukanie takich sposobów działania i takich rozwiązań, które w jak największym stopniu ograniczą rozmiary szkód społecznych i zdrowotnych związanych z nadużywaniem alkoholu. Agencja ta organizuje spotkania, szkolenia i opiniuje nowe akty normatywne, nadzoruje także działalność ośrodków odwykowych³¹.

W grudniu 1995 roku Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przy współpracy z Parlamentarną Grupą Kobiet przyjęła „Polską deklarację w sprawie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Była ona skierowana do polskiego parlamentu, administracji rządowej i samorządowej, sądownictwa, prokuratury, mass mediów, a także do wszystkich obywateli. Miała na celu zwrócenie uwagi władz, a także społeczeństwa na skalę problemu przemocy domowej. Autorzy podkreślali, że każdy człowiek ma prawo do życia w środowisku rodzinnym wolnym od przemocy, która jest naruszeniem praw i dóbr osobistych. Ponadto każde dziecko oraz młody człowiek ma prawo do wzrastania w poczuciu bezpieczeństwa, a obowiązkiem rodziców jest im to zapewnić. Podkreślano, że nie można obwiniać ofiar o to, że wywołują przemoc, ale przede wszystkim trzeba im zapewnić pomoc medyczną, prawną, psychologiczną, a często także socjalną. Przede wszystkim deklaracja miała na celu nagłośnienie problemu w społeczeństwie i zaakcentowanie, że przemoc domowa jest złem, a jej ofiarom trzeba pomagać. Zwrócono się także do władz o stworzenie odpowiednich regulacji pozwalających na przeciwdziałanie tego typu agresji³².

W momencie utworzenia w 1993 roku Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych pełnomocnik ministra zdrowia ds. rozwiązywania problemów alkoholowych zlecił jej pracownikom realizację zapoczątkowanego w 1992 roku programu „Bezpieczeństwo w rodzinie”. Dzięki temu programowi powstały warunki do skutecznej edukacji społeczeństwa, budowania systemu pomocy, szkoleń oraz wsparcia merytorycznego i finansowego, a także do rozwoju działalności organizacji pozarządowych. PARPA zapoczątkowała również proces zmian w funkcjonowaniu instytucji państwowych i rozwoju działań o charakterze lokalnym w oparciu o znowelizowaną w 1997 roku ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz wprowadzoną w 1998 roku procedurę „Niebieskiej Karty”. Utworzenie Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” oraz Ogólnopolskiego Porozumie-

³¹ R. Durda, *Niebezpieczny związek*, „Niebieska Linia” 2005, nr 6, s. 15–16.

³² A. Paszkowski, *Sytuacja kobiet w okresie transformacji społeczno-gospodarczej*, Wrzesnia 2006, s. 20.

nia Osób i Organizacji Pomagających Ofiarom Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” również wynikało z założeń tego programu³³.

Z inicjatywy PARPA w 1995 roku powstało Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, które od początku działalności wchodziło w skład Instytutu Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego. Na początku było ono mocno związane z PARPA, a w późniejszym czasie było jedynie finansowane z jej funduszy. Początkowo działalność pogotowia skupiała się na rozpoznawaniu skali zjawiska przemocy, zbieraniu danych o miejscach, w których ofiary mogą uzyskać pomoc, i poznawaniu regulacji prawnych dotyczących tego problemu. 3 lipca 1995 roku z inicjatywy i ze środków PARPA zaczął działać pierwszy w Polsce telefon dla ofiar i świadków przemocy w rodzinie. Funkcjonował on na zasadzie infolinii i był bezpłatny. Stworzono centrum, w którym można było uzyskać wsparcie, informacje oraz pomoc w dotarciu do odpowiednich ludzi i jednostek blisko miejsca zamieszkania osoby potrzebującej pomocy³⁴.

Istotnym elementem przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej jest zmiana sposobu myślenia. Z takiego założenia wyszli twórcy pierwszej w Polsce kampanii społecznej dotyczącej przemocy w rodzinie. W 1997 roku Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” rozpoczęło akcję „Powstrzymać przemoc domową”. Miała ona na celu zmianę świadomości społecznej na temat przemocy, ale także promowanie systemu wsparcia dla ofiar oferowanego przez Pogotowie. Projekt był przede wszystkim skierowany do świadków, ofiar oraz sprawców przemocy w rodzinie, a także do przedstawicieli instytucji i służb zajmujących się pomocą osobom uwikłanym w akty domowej agresji. Łącznie na ulicach całego kraju w ramach bezpłatnych miejsc reklamowych powieszono 538 billboardów, na których znajdowały się zdjęcia pobitych kobiet i dzieci oraz kontrowersyjne hasła „Bo zupa była za słona”, „Bo wyglądała zbyt atrakcyjnie”, „Bo musiał jakoś odreagować” oraz „Bo miał zły dzień”³⁵.

W późniejszych latach zorganizowano kilka podobnych kampanii mających na celu zwrócenie uwagi społeczeństwa na skalę i rozmiary tego problemu. W 2001 roku przy współpracy PARPA, Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” oraz z Fundacji „Dzieci Niczyje” zorganizowano akcję pod hasłem „Dzieciństwo bez przemocy”. Z myślą o osobach, które w swoim otoczeniu dostrzegają przemoc, ale nie wiedzą, w jaki sposób pomóc jej ofiarom, Fundacja „Dzieci Niczyje” w 2006 roku stworzyła kampanię „Zobacz–Usłysz–

³³ D. Sasal, *Aby lepiej pomagać osobom krzywdzonym*, „Świat Problemów” 2003, nr 1, s. 20–23.

³⁴ M. Szulik, *Pomoc dziecku krzywdzonemu w rodzinie*, Warszawa 1999, s. 56–57.

³⁵ J. Melibruda, *Polska przemoc domowa – problemy, wyzwania i poszukiwanie rozwiązań*, „Niebieska Linia” 2005, nr 6, s. 10–13; *Bo zupa była za słona*, http://www.kampanie.spoleczne.pl/kampanie,1471,bo_zupa_byla_zs_slona.

Powiedz”. Dzieci krzywdzone w domu przez bliskich z zasady nie mówią o tym osobom postronnym. Wręcz przeciwnie, starają się ukryć ślady przemocy, a także bardzo dobrze wypowiadają się o swoich krzywdzicielach. W takim kontekście słowa „Moja mama mnie bardzo kocha”, czy „Mój tata jest najsilniejszy” nabierają podwójnego znaczenia. Tym bardziej w momencie, gdy są pisane na tablicy przez posiniaczone dzieci, a właśnie w ten sposób wyglądały plakaty kolejnej kampanii dotyczącej przemocy wobec dzieci. Była ona zorganizowana z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i ruszyła pod koniec maja 2007 roku po hasłem „Ostrożnie! Małe jest kruche”. Wymieniono tutaj kampanie są tylko wybranymi przykładami, gdyż w Polsce po 1997 roku takich inicjatyw było znacznie więcej i były one organizowane przez różne instytucje i jednostki³⁶.

Wnioski

W latach 1990–2010 w Polsce z różnym natężeniem była realizowana polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Początkowo jakby nie dostrzegano, że przemoc domowa jest aż tak znaczącym problemem, stąd też zwalczano jedynie niektóre z jej możliwych przyczyn. Najpierw przemoc domowa była tylko elementem polityki przeciwdziałania problemom alkoholowym, gdyż uważano, że alkohol jest przyczyną agresji. Dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych zaczęto dostrzegać, jak wiele jest przypadków krzywdzenia kobiet i dzieci i jak wiele pozostało w tej kwestii do zrobienia, stąd też zaczęto przygotowywać pierwsze programy profilaktyczne.

Z czasem problemem tym szerzej zaczęły się interesować instytucje państwowe, a przede wszystkim organizacje pozarządowe. W efekcie przeprowadzono szereg kampanii społecznych, a także rozpoczęto prace nad rozwiązaniami prawnymi mającymi na celu zmniejszenie skali zjawiska przemocy domowej. Po uchwaleniu ustawy z 29 lipca 2005 r. działania te zintensyfikowano, co wpłynęło na zmniejszanie się liczby odnotowywanych ofiar przemocy domowej. Przemoc w rodzinie zaczęła być postrzegana jako złe zjawisko, wiele osób otwarcie mówiło o tym problemie. Ponadto powstały specjalne jednostki, do których mogą zwrócić się osoby poszkodowane i uzyskać pomoc. Obecne rozwiązania prawne pozwalają na kompleksową walkę z tym problemem, a przede wszystkim zakładają wiele możliwości pomocy ofiarom przemocy domowej.

³⁶ Zobacz–Usłysz–Powiedz. *Rodzice, którzy biją swoje dzieci, starają się to ukryć*, http://www.zobacz-uslysz-powiedz.pl/o_kampanii.html; *mocna miłość*, http://www.kampaniespoleczne.pl/kampanie,24,za_mocna_milosc; *Dzieciństwo bez przemocy*, <http://dziecinstwo-bezprzemocy.pl/strona.php?p=3>.

Bogusław Kotarba

SAMORZĄDY LOKALNE JAKO ELEMENT SYSTEMU OŚWIATY W POLSCE

Wprowadzenie

Transformacja ustrojowa Polski po roku 1989 spowodowała upodmiotowienie lokalnych społeczności poprzez restytucję samorządu terytorialnego. Zakres zadań, które spoczywają na współczesnych państwach, jest tak szeroki, że właściwe ich wykonywanie w scentralizowanym systemie jest bardzo utrudnione, a nawet niemożliwe. Stąd też w systemach demokratycznych preferuje się decentralizację państwa poprzez rozwój samorządów terytorialnych oraz kierowanie się zasadą pomocniczości. Taki kierunek działań przyjęto również w Polsce. Ustawą z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym¹, poprzedzoną zmianami konstytucji², powołano do życia gminę jako wspólnotę mieszkańców. Nadano jej osobowość prawną oraz samodzielność podlegającą sądowej ochronie.

Postanowiono, że do zakresu działania gminy będą należeć wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Wśród zadań własnych obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej wymieniono również sprawy związane z oświatą, w tym szkołami podstawowymi, przedszkolami i innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi³. Tym samym stworzono warunki do stopniowego włączania samorządu terytorialnego w wypełnianie zadań w ramach systemu oświaty, początkowo na jej najniższym poziomie.

Przed okresem reform podjętych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku polski system oświaty był całkowicie scentralizowany – zasadnicze decyzje podejmowane były przez centralną administrację państwową będącą pod silnym wpły-

¹ DzU 1990, nr 16, poz. 95. Obecnie ustawa nosi tytuł *o samorządzie gminnym* (zmiany dokonano w 1998 r. w związku z wprowadzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego), a jej tekst jednolity opublikowano w DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

² Pierwszą nowelizację odnoszącą się do samorządu terytorialnego wprowadzono 29 grudnia 1989 r., następną wraz z ustawą z 8 marca 1990 r., zob. A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 239.

³ Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95. W obecnym kształcie ustawy zadania te określono bardziej ogólnie – „edukacja publiczna”.

wem aparatu partyjnego. Strukturę administracji oświatowej tworzyły: ministerstwo oświaty i wychowania, kuratoria oświaty i wychowania (będące wydziałami administracji wojewódzkiej) oraz inspektoraty oświaty i wychowania jako części urzędów gmin⁴. Kuratoria zajmowały się szkołami ponadpodstawowymi oraz placówkami oświatowymi innymi niż szkoły podstawowe, natomiast inspektoraty przedszkolami i szkołami podstawowymi. Dyrektorzy szkół dysponowali bardzo ograniczonymi kompetencjami (obsadzani byli na stanowiskach w ramach nomenklatury partyjnej), praktycznie nie mieli wpływu na politykę kadrową szkół, jak również na ich budżety. W okresie tym oświata była dziedziną życia społecznego poddaną szczególnej kontroli politycznej. Powodowało to również praktyczne pozbawienie rodziców i społeczności lokalnych jakiegokolwiek wpływu na pracę szkoły⁵.

Ogólny przepis powierzający gminom w ramach zadań własnych kwestie oświaty, zawarty w ustawie o samorządzie terytorialnym – akcie prawnym o charakterze ustrojowym – znalazł swoje rozwinięcie w ustawie o systemie oświaty z 1991 roku⁶. Ustalono w niej strukturę oraz podstawowe zasady funkcjonowania polskiego systemu oświatowego. Pomimo wielokrotnych nowelizacji tej ustawy⁷ przyjęta wówczas generalna zasada włączająca w system oświatowy jednostki samorządu terytorialnego nie uległa zmianie.

W zreformowanym systemie oświaty dokonano rozdzielenia zadań pomiędzy administrację rządową i samorządy. Gminy z chwilą przejścia szkół stawały się ich organami prowadzącymi; odpowiadały za kwestie organizacyjne, finansowe oraz kadrowe. Kuratoriom oświaty, reprezentującym administrację rządową, przypadł obowiązek pełnienia nadzoru pedagogicznego nad prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego szkołami. Odpowiadały za jakość ich pracy dydaktycznej i wychowawczej⁸.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w ustawie nie uznano wprost gminy za element systemu oświaty, gdyż w art. 2. wskazano, że obejmuje on przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie wychowawczo-zawodowe, psychologiczno-pedagogiczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, rodziny zastępcze, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, Ochotnicze Hufce Pracy, zakłady kształcenia i placówki doskona-

⁴ Należy jednak pamiętać, że wobec wprowadzenia w 1950 r. jednolitego systemu władzy państwowej urzędy gmin były właściwie jednostką organizacyjną administracji rządowej.

⁵ J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków 2008, s. 35.

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU 1991, nr 95, poz. 425.

⁷ Zgodnie z informacjami zawartymi w Internetowym Systemie Aktów Prawnych do końca 2012 roku ustawę zmieniano 72 razy. Niektóre z tych zmian wynikały z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, <http://isap.sejm.gov.pl/RelatedServlet.jsessionid=95983BFA49F7A9278025-37766984462D?id=WDU19910950425&type=12&isNew=true> (23.03.2013).

⁸ J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania...*, s. 37.

lenia nauczycieli oraz biblioteki pedagogiczne. Ze względu jednak na rolę, jaką przewidziano dla gmin w ustawie, wykroczenie poza jej literalne rozumienie i uznanie samorządów terytorialnych za element systemu oświaty jest uzasadnione⁹. Zgodnie z postanowieniami ustawy zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie przedszkoli i szkół podstawowych publicznych, z wyjątkiem przedszkoli i szkół specjalnych, stało się obowiązkowym zadaniem własnym gmin. Jako organy prowadzące szkoły gminy zostały zobowiązane do zapewnienia im utrzymania oraz kadrowych i organizacyjnych warunków do pełnej realizacji programów nauczania lub innych zadań statutowych, a także odpowiadały za ich działalność¹⁰.

Oczywiście tak radykalne zmiany systemowe nie mogły być wprowadzone w sposób nagły. W ustawie przewidziano, że obowiązkowe przejęcie szkół przez gminy nastąpi z dniem 1 stycznia 1994 r., a do tego czasu będzie to możliwe na zasadzie dobrowolności, na wniosek gminy i za zgodą organu prowadzącego szkołę¹¹. Ostatecznie obligatoryjny termin przejęcia szkół przez gminy Sejm przesunął na 1 stycznia 1996 r. *Narastające zadłużenie szkół zniechęcało wiele gmin do wzięcia na siebie obowiązku zlikwidowania narosłych zaniedbań. Stąd wynikało powstrzymywanie się wielu z nich przed wcześniejszym przejęciem szkół*¹². W roku szkolnym 1994/1995 samorzady gmin przejęły około 1/3 wszystkich szkół podstawowych¹³.

Kolejny istotny etap kształtowania systemu oświatowego w Polsce związany był z reformą administracyjną, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. W wyniku uchwalonych ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴ oraz o samorządzie województwa¹⁵ utworzono kolejne szczeble samorządu terytorialnego, a ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁶ dokonano nowego podziału administracyjnego kraju. Nowym jednostkom samorządu terytorialnego powierzono również zadania z zakresu edukacji publicznej. One także stały się organami prowadzącymi szkoły.

Przyporządkowanie określonych typów szkół do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zostało uregulowane w ustawie z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty¹⁷. W związku z wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego, w którym pojawiły się gimnazja, zadania gmin rozszerzono

⁹ Por. M. Pilich, *Komentarz do art. 2 ustawy o systemie oświaty*, LEX Omega on-line, Wolters Kluwer (23.03.2013).

¹⁰ Art. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

¹¹ Tamże, art. 104.

¹² *Ministerstwo Edukacji Narodowej do samorządu terytorialnego*, oprac. S. Prażmowski, Warszawa 2001, s. 10.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

¹⁵ Tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

¹⁶ DzU 1998, nr 96, poz. 603.

¹⁷ DzU 1998, nr 117, poz. 759.

o prowadzenie tego typu szkół, natomiast szkolnictwo ponadgimnazjalne oraz specjalne powierzono powiatom. Województwa samorządowe stały się odpowiedzialne za zakładanie i prowadzenie publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek o znaczeniu regionalnym¹⁸. Jednocześnie dokonano zmian w zakresie działania kuratorów oświaty. Przesłali oni pełnić rolę organów prowadzących dla podległych im dotychczas szkół (do czasu reformy za szkoły ponadpodstawowe i specjalne odpowiadała administracja państwowa/rządowa), a ich głównym zadaniem pozostał nadzór pedagogiczny nad wszystkimi rodzajami szkół i placówek oświatowych¹⁹.

Reformy, o których zdecydowano w 1998 roku, ukształtowały na nowo strukturę systemu oświaty, która od tamtego czasu nie uległa znaczącym zmianom. Nie oznacza to oczywiście, że stworzony system był doskonały i nie podlegał korektom. Podejmowane zmiany miały jednak charakter raczej porządkujący. Można również z dużym prawdopodobieństwem przewidywać, że zmieniające się ciągle otoczenie będzie nadal wymuszać zmiany, zwłaszcza adaptacyjne.

Zadania gmin i powiatów w obszarze oświaty

Decentralizacja państwa i przekazanie samorządom terytorialnym znacznych kompetencji w zakresie oświaty i edukacji nie oznacza, że państwo, reprezentowane przez parlament i administrację rządową, wycofało się całkowicie z tej sfery życia społecznego. Wiedza odgrywa we współczesnym świecie ogromną rolę, warunkuje możliwości rozwojowe państw i w konsekwencji wpływa na poziom życia obywateli. Władze centralne ponoszą wobec społeczeństwa odpowiedzialność za stworzenie takich warunków w zakresie oświaty i edukacji, które umożliwią równe szanse osobistego rozwoju wszystkim obywatelom, a w konsekwencji zapewnią również rozwój społeczeństwa i kraju. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, każdy ma prawo do nauki, a sposób wykonywania obowiązku szkolnego powinien być określony w drodze ustawy²⁰, a więc na szczeblu centralnym.

Obok ustaw ustrojowych zadania samorządów terytorialnych w zakresie oświaty i edukacji regulują głównie dwie ustawy: wspomniana już ustawa o systemie oświaty²¹ oraz Karta nauczyciela²². Istotny wpływ na sposób i jakość wy-

¹⁸ Tamże, art. 1 pkt 6.

¹⁹ *Ministerstwo Edukacji Narodowej...*, s. 17–18.

²⁰ Art. 70, ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 7 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. DzU 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela*, tekst jedn. DzU 2006, nr 97, poz. 674 z późn. zm.

konywania obowiązków ciążyących na gminach, powiatach i województwach samorządowych wywiera ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²³.

Główne zadania jednostek samorządów terytorialnych szczebla lokalnego w obszarze oświaty koncentrują się na prowadzeniu i zarządzaniu szkołami. Wśród nich wymienić należy:

- przyjmowanie strategii rozwoju edukacji odpowiednio w gminie i powiecie;
- ustalanie sieci publicznych szkół i placówek na terenie jednostki samorządowej;
- zakładanie i prowadzenie szkół oraz placówek oświatowych²⁴ (w tym podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo zakładanym jednostkom), likwidowanie i przekształcanie szkół i placówek, łączenie szkół w zespoły i ich rozwiązywanie;
- zapewnienie warunków działania szkół (placówek), w tym wykonywanie remontów obiektów szkolnych;
- zapewnienie przez gminy bezpłatnego transportu i opieki uczniom, których odległość miejsca zamieszkania od szkoły (w określonych sytuacjach również przedszkola) przekracza 3 km w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i dzieci pięcioletnich zobowiązanym do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego oraz 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Ustawa o systemie oświaty dopuszcza zamiennie zwrot kosztów przejazdu uczniów środkami komunikacji publicznej (w przypadkach dzieci uczęszczających do przedszkola również kosztów przejazdu opiekuna);
- zapewnienie przez gminy uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej lub ośrodków umożliwiających spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (możliwy jest również zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy wójtem, burmistrzem, prezydentem i rodzicami lub opiekunami);
- tworzenie jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek;

²³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. DzU 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

²⁴ Placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe; placówki kształcenia ustawicznego; placówki artystyczne; poradnie psychologiczno-pedagogiczne; młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania; placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania; zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli; biblioteki pedagogiczne; kolegia pracowników służb społecznych. Art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

- nadzór nad działalnością szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (w tym nad prawidłowością dysponowania przez szkołę środkami budżetowymi i gospodarowania mieniem oraz przestrzegania przepisów bhp i przepisów dotyczących organizacji szkoły bądź placówki);
- zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół i placówek;
- występowanie w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych do dyrektorów szkół lub organu nadzoru pedagogicznego (kuratorium oświaty);
- powierzanie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki, określanie regulaminu konkursu na dyrektora szkoły lub placówki, powoływanie komisji konkursowej, wyznaczanie do niej swoich przedstawicieli;
- przysyłanie dyrektorom szkół informacji o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci;
- wydawanie zezwoleń na prowadzenie szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, dokonywanie wpisów do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek, wymaganych w przypadku zakładania szkół i placówek niepublicznych przez osoby prawne i fizyczne²⁵.

Część wymienionych zadań sprowadza się do czynności o charakterze czysto administracyjno-technicznym (np. przekazywanie informacji dotyczących ewidencji dzieci) i nie sprawia trudności jednostkom samorządu terytorialnego, jak również nie budzi kontrowersji. Zdecydowana większość spośród nich wymaga jednak bardziej skomplikowanych działań organizacyjnych oraz nakładów finansowych i stanowi ważny element nie tylko lokalnej polityki społecznej, ale lokalnej polityki w ogóle. Należy zauważyć, że swobodne wykonywanie zadań oświatowych przez gminy i powiaty jest utrudnione; przede wszystkim ze względu na daleko idące, sztywne regulacje prawne oraz niedoskonałe sposoby finansowania z budżetu państwa.

Podstawowe zadanie samorządów lokalnych polega na prowadzeniu szkół publicznych oraz innych jednostek oświatowych. W przypadku powiatów są to szkoły ponadgimnazjalne: licea ogólnokształcące, licea profilowane, technika, szkoły zawodowe, szkoły policealne, artystyczne, sportowe oraz szkoły specjalne (podstawowe i gimnazja). Powiaty prowadzą również placówki kształcenia ustawicznego, kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, jak również ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających specjalnej

²⁵ D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 98–99; J. Żyra, *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego [w:] Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej* pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Warszawa 2007, s. 98–99; ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

organizacji nauki, ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami i upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim realizację obowiązku wychowania i nauki²⁶. Na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego powiaty mogą również prowadzić szkoły lub placówki oświatowe, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych.

Rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu, a prowadzonych przez inne organy, w taki sposób, by dzieci i młodzież zamieszkujące na obszarze powiatu lub przebywające w zakładach i jednostkach leczniczych miały możliwość realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki²⁷.

Gminy zajmują się prowadzeniem przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół podstawowych i gimnazjów (z wyjątkiem specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, poprawczych i schroniskach dla nieletnich). Podobnie jak powiaty, gminy również mogą zakładać i prowadzić szkoły publiczne, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych. Możliwość ta jest na przykład wykorzystywana w sytuacji, gdy powiat ze względów ekonomicznych zamierza zlikwidować szkołę ponadgimnazjalną. Wówczas niejednokrotnie gmina, na obszarze której działa taka szkoła, decyduje się na jej przejęcie, zwykle tworząc zespół szkół i ograniczając tym samym koszty jej utrzymania. Tego typu działanie jest korzystne zarówno dla młodzieży, która może kontynuować naukę bez konieczności dojeżdżania do innej miejscowości, jak i dla samych władz samorządowych, które zyskują politycznie w swoim środowisku.

Samorząd gminny powinien stworzyć taką sieć szkół, by wszystkie dzieci miały możliwość spełniania obowiązku szkolnego, a ich droga z domu do szkoły nie przekraczała 3 km w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjum²⁸. Niespełnianie tego warunku powoduje konieczność zorganizowania dowozu uczniów według wspomnianych już wcześniej zasad. Wymagania określone przez ustawodawcę z punktu widzenia interesów społeczności lokalnych, zwłaszcza dobra dziecka, są słuszne, jednak ich spełnienie wymaga gęstej sieci szkół, co wiąże się z kolei z uwarunkowaniami natury finansowej.

Samorządy lokalne jako organy prowadzące szkół muszą zapewnić odpowiednie warunki nauczania; odpowiadają za bazę materialną szkół, tj. budowę

²⁶ D. Kurzyńska-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne...*, s. 108.

²⁷ Art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty... Obowiązek szkolny spełnia się poprzez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum (publicznych lub niepublicznych), zaś obowiązek nauki poprzez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej.

²⁸ Art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

obiektów szkolnych, w tym sportowych, remonty już istniejących, wyposażenie placówek w pomoce dydaktyczne, sprzęt i materiały konieczne do realizacji programów nauczania. Należy przyznać, że pomimo wielu problemów, z którymi musiały się borykać gminy i powiaty od chwili przekazania im znacznego zakresu różnorodnych zadań, nie tylko oświatowych, baza materialna szkół stanowiła przedmiot troski władz samorządowych. Pomimo przejęcia od administracji rządowej obiektów w nie najlepszym stanie oraz ograniczeń natury finansowej osiągnęły w tym zakresie zdecydowaną poprawę. *Jak dosyć zgodnie potwierdzają to różne badania, w tej sferze nastąpił zdecydowany postęp: budynki szkolne, towarzyszące im obiekty i urządzenia sportowe, wyposażenie techniczne szkół, to wszystko obszary sukcesu*²⁹.

Istotnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem oświaty na poziomie lokalnym jest zapewnienie obsługi administracyjno-finansowej szkół i placówek. Jak już wcześniej zaznaczono, wydatki związane z oświatą mają największy udział w budżetach gmin i powiatów, a liczba szkół (które stanowią wyodrębnione jednostki organizacyjne) oraz zatrudnionych w nich pracowników powoduje, że działania administracyjne i finansowe stanowią swoiste wyzwanie. Za korzystną należy uznać możliwość tworzenia przez organy prowadzące wydzielonych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek³⁰. Pozwala to obniżyć koszty administracyjne, a jednocześnie ułatwia sprawowanie nadzoru w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym nad prawidłowością dysponowania środkami budżetowymi, czyli wykonywać kolejne zadanie ciążyące na organach prowadzących szkół.

Władze gmin wpływają na funkcjonowanie szkół głównie za pośrednictwem instrumentów finansowych i organizacyjnych. Wśród tych pierwszych najważniejsze jest ustalenie w budżecie gminy sumy środków przeznaczonych na funkcjonowanie poszczególnych szkół i jednostek oraz określenie ich wydatków. Wśród drugich uwagę zwraca zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół i placówek³¹. Wykonywanie tego zadania pozwala wpływać organowi prowadzącemu np. na liczbę oddziałów w poszczególnych szkołach, rodzaj i liczbę zajęć pozalekcyjnych itp., co przekłada się z jednej strony na koszty, z drugiej – na warunki i efekty kształcenia i wychowania.

²⁹ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 61.

³⁰ Art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

³¹ Arkusz organizacyjny szkoły lub placówki to akt zawierający szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym (przygotowuje się go do 30 kwietnia każdego roku). Zamieszcza się w nim m.in. liczbę pracowników szkoły z podaniem ich stanowisk oraz ogólną liczbę zajęć finansowanych ze środków przeznaczanych na ten cel w budżecie organu prowadzącego. D. Kurzyńska-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne...*, s. 128.

Wybrane problemy polityki oświatowej na poziomie lokalnym

Na bieżące utrzymanie szkół jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencję oświatową stanowiącą część subwencji ogólnej. Jej podział dla poszczególnych jednostek terytorialnych dokonywany jest rokrocznie rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w oparciu o algorytm uwzględniający szereg parametrów³², wśród których kluczową rolę odgrywa liczba uczniów pobierających naukę w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Takie zasady finansowania sprzyjają utrzymywaniu szkół o większej liczbie uczniów, gdyż niektóre kategorie kosztów, jak na przykład utrzymanie budynków, remonty bieżące, ogrzewanie, a nawet liczba zatrudnionych pracowników, w tym nauczycieli³³, mają względnie stały poziom i tylko w przypadku bardzo dużych wahań liczebności uczniów ulegają zmianom. Czasami utrzymanie gęstej sieci szkół w niektórych gminach, zwłaszcza wiejskich, staje się niemożliwe z przyczyn ekonomicznych³⁴.

W latach 2008–2012 zlikwidowano w Polsce 2037 szkół³⁵. Co więcej, prognozowany trend zmian demograficznych wskazuje, że problem ten będzie narastał³⁶. Należy również zwrócić uwagę, że niezależnie od liczby likwidowanych szkół istotną rolę odgrywa społeczne postrzeganie problemu. Jest ono oparte raczej na emocjach i powstaje bądź to w wyniku bezpośredniego zetknięcia się z likwidacją szkoły, bądź doniesień medialnych, często dotyczących szczególnych przypadków, powiązanych na przykład z gwałtownymi protestami rodziców i zagrożeniem stosunków z władzami samorządowymi³⁷. Nie bez znaczenia są alar-

³² Algorytm ma uwzględniać w szczególności typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach. Art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek...

³³ Na liczbę zatrudnionych nauczycieli wpływa raczej liczba oddziałów w szkole, gdyż to ona przekłada się na liczbę godzin dydaktycznych i w konsekwencji poziom zatrudnienia. Do nauczania w oddziale liczącym zarówno 10, jak i 25 uczniów potrzebna jest ta sama liczba nauczycieli.

³⁴ *Zastosowanie „algorytmu” zracjonalizowało w wielu przypadkach finansowanie oświaty, spowodowało także przyspieszenie procesu likwidacji szkół najmniejszych, co było uzasadnione ekonomicznie, a na ogół niekorzystne dla środowiska lokalnego*, zob. R. Piwowarski, *Edukacja z perspektywy lokalnej i międzynarodowej*, Warszawa 2006, s. 44.

³⁵ *Odpowiedź na główne zarzuty prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego skierowane do rządu*, https://www.premier.gov.pl/files/odpowiedz_na_zarzuty.pdf (24.05.2013), s. 1.

³⁶ *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf (27.03.2013).

³⁷ T. Maciejewski, *Głoduja w urzędzie w obronie szkoły. Wójt przysyła im pizzę i... włącza kamery*, „Gazeta.pl” z dnia 7.04.2013, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,1148-71,13694507,Gloduja_w_urzedzie_w_obronie_szkoly__Wojt_przysyla.html (24.05.2013).

mistyczne doniesienia związków zawodowych nauczycieli. Przykładem może być informacja Związku Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) o niespotykanej skali likwidacji placówek oświatowych. Według ustaleń ZNP w oparciu o dane z 15 województw samorządy w 2012 roku chciały zlikwidować ich ok. 1500³⁸, co oczywiście było liczbą zdecydowanie zawyżoną³⁹.

Problem niewystarczającego finansowania oświaty z budżetu państwa jest od wielu lat podnoszony przez środowiska samorządowe. Szczególną uwagę zwracają stanowiska przyjmowane przez związki samorządów terytorialnych, zwłaszcza Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP), które jednoznacznie wskazują na niedoszacowanie subwencji oświatowej. Przykładem może być stanowisko V Kongresu ZGWRP z 10 września 2004 roku, a więc przyjęte już po wejściu w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym stwierdzono między innymi, że *większość postulatów samorządów wiejskich w sprawie organizacji i finansowania oświaty w Polsce nie znajduje zrozumienia Parlamentu i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Gminy wiejskie z determinacją dofinansowują utrzymanie szkół podstawowych i gimnazjów, nawet do dwudziestu procent w stosunku do otrzymywanej z budżetu państwa części oświatowej subwencji ogólnej*⁴⁰. W podobnym tonie formułowane były stanowiska w późniejszych latach⁴¹.

Wydatki związane z oświatą i wychowaniem mają istotny udział w wydatkach ogółem samorządów lokalnych. W 2011 roku w gminach stanowiły 34,8% tychże wydatków, zaś w powiatach – 29,5% i w strukturze wszystkich wydatków stanowiły największe pozycje⁴². Sytuacja taka powoduje, że nawet niewielkie zmiany w wysokości subwencji mają znaczący wpływ na stan finansów gmin i powiatów. Należy pamiętać, że przytoczone dane są średnimi w kraju, natomiast lokalne uwarunkowania powodują, że w przypadku konkretnych jednostek samorządowych udział wydatków oświatowych może znacząco odbiegać od wartości średnich⁴³. W sytuacji kiedy jest wyższy, potęguje trudności stojące przed wła-

³⁸ Likwidacja szkół – informacja ZNP (5.03.2012), http://www.znp.edu.pl/element/1218/Likwidacja_szkol_informacja_ZNP_5.03.2012 (24.05.2013).

³⁹ Według Ministerstwa Edukacji w 2013 r. samorządy podjęły uchwały o intencji likwidacji 727 szkół w całej Polsce. *Likwidacji prawie 3 razy mniej niż przed rokiem*, http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4527%3Alikwidacji-prawie-3-razy-mniej-ni-przed-rokiem&catid=272%3Aministerstwo-komunikaty-i-wyjanienia-men&Itemid=355 (24.05.2013).

⁴⁰ *Stanowisko V Kongresu Gmin Wiejskich RP w sprawie oświaty*, <http://www.zgwrp.pl/attachments/article/330/Stanowisko%20w%20sprawie%20o%C5%9Bwiaty.pdf> (29.03.2013).

⁴¹ Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, *Stanowiska zgromadzeń ogólnych i kongresów*, <http://www.zgwrp.pl/stanowiska-zgromadzen-ogolnych-i-kongresow> (29.03.2013).

⁴² *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/jst_sprawozdanie2011_30-05-2012.pdf (30.03.2014), s. 49 i 85.

⁴³ Na przykład w województwie podkarpackim w 2011 roku w gminie Chorkówka wydatki w dziale oświaty i wychowania stanowiły 51,96% wydatków ogółem, zaś w powiecie stalowo-

dziami samorządowymi, które muszą wykonywać pozostałe zadania, dysponując mniejszymi środkami finansowymi.

Pomimo trudności władze samorządów terytorialnych w zdecydowanej większości zapewniają finansowanie prowadzonych przez siebie szkół na wystarczającym poziomie. Oczywiście nie oznacza to, że jednostki te powszechnie dysponują budżetami pozwalającymi na swobodne pokrywanie wszystkich wydatków, których poniesienie poprawiłoby na przykład osiągnięte efekty dydaktyczne (choćaby poprzez finansowanie różnego rodzaju dodatkowych zajęć pozalekcyjnych).

Pewne możliwości dodatkowego finansowania działalności oświatowej gmin powstały po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i otwarciu dostępu do funduszy w ramach polityki spójności. Choć niemożliwe jest bezpośrednie finansowanie z tych środków wydatków bieżących związanych z podstawowym procesem dydaktycznym, gdyż zgodnie z zasadą dodatkowości UE nie może zastępować państw członkowskich w wypełnianiu ich obowiązków, to jednak pozyskanie przez samorząd dotacji nawet na inne cele pozwala „zaoszczędzić” część własnych środków i zmniejsza presję na poszukiwanie dodatkowych oszczędności, w tym w obszarze oświaty. Niestety, nawet aktywna działalność władz lokalnych na rzecz zwiększania dochodów własnych nie stanowi rozwiązania problemu, gdy liczba uczniów zmniejszy się w sposób drastyczny. Wówczas samorządy stają przed koniecznością dostosowania liczby szkół i placówek oświatowych do realnych potrzeb oraz do wymogów związanych z efektywnością i racjonalnością ponoszonych wydatków.

Konieczność racjonalizacji sieci szkół jest dużym wyzwaniem dla władz samorządowych. Budzi kontrowersje i niezadowolenie mieszkańców, często staje się problemem politycznym⁴⁴. W największym stopniu dotyczy gmin, zwłaszcza wiejskich, nieco łagodniejszy wymiar ma w powiatach, gdyż po zakończeniu edukacji gimnazjalnej uczniowie i ich rodzice i tak liczą się z koniecznością uczęszczania do szkoły poza miejscem zamieszkania.

Mimo że racjonalizacja sieci szkół w części gmin jest nieunikniona, istnieje grupa wójtów i burmistrzów, którzy działania takie uważają za ostateczność. Potwierdziły to wspomniane już badania podkarpackich gmin. 18,6% wójtów i burmistrzów ma negatywny stosunek do ograniczania działalności szkół, a 84,6% spośród nich na pytanie o powód niepodejmowania działań racjonalizujących ich sieć wybrało odpowiedź: „dopóki gmina jest w stanie ponieść dodatkowe koszty, ze względów społecznych szkoły powinny być utrzymywane mimo nieefektywności ekonomicznej”. Oczywiście odpowiedzi takie mają charakter

wolskim – 44,78%. A. Czudec, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2011 roku*, „Budżet Samorządu Terytorialnego” 2012, z. 19.

⁴⁴ A. Radwan, *Tysiące szkół do likwidacji. Zabraknie miejsc dla dzieci?*, „Gazetaprawna.pl”, 21 września 2012 r., http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/648931,ty-siace_szkol_do_likwidacji_zabraknie_miejsc_dla_dzieci.html# (27.03.2012).

deklaracyjny i trudno je jednoznacznie zweryfikować, jednak bez względu na rzeczywiste motywy negatywny stosunek tych organów wykonawczych do ograniczania liczebności szkół jest niewątpliwy. O tym, że motywacje wójtów mogą być inne, świadczą pozostałe wybrane odpowiedzi. 23,1% respondentów uznało likwidację szkoły za zbyt trudną do przeprowadzenia, 7,7% było zdania, że likwidacja szkoły może doprowadzić do częściowej utraty poparcia społecznego dla władz gminnych. Taki sam odsetek (7,7%) stanowiły odpowiedzi wójtów i burmistrzów, w których przyznawali wprost, że takie decyzje w ich gminach to „polityczne samobójstwo”.

Likwidacja szkoły odbywa się w ściśle określony sposób. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty organ prowadzący szkołę publiczną może ją zlikwidować z końcem roku szkolnego. Jednocześnie jest zobowiązany do zapewnienia uczniom kontynuacji nauki w innej szkole publicznej. Decyzja o likwidacji szkoły nie może być podjęta w sposób nagły. Co najmniej sześć miesięcy przed likwidacją organ prowadzący szkołę (odpowiednio rada gminy lub powiatu) podejmuje uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły i powiadamia o tym rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty, związki zawodowe, o ile działają w likwidowanej szkole, oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Likwidacja nie jest jedyną metodą racjonalizacji sieci szkół. Samorządy mogą również łączyć różne ich typy w zespoły, dzięki czemu obniżają koszty ogólne funkcjonowania tych jednostek, obniżać stopień organizacyjny szkoły (tzn. ograniczać liczbę klas; na przykład w szkole podstawowej zamiast nauki w zakresie klas I–VI prowadzi się naukę w zakresie klas I–III) lub też przekazać prowadzenie szkoły stowarzyszeniu, a nawet osobie fizycznej. Tę ostatnią formę działań można zastosować w sytuacji, gdy do szkoły uczęszcza mniej niż 70 uczniów⁴⁵. Przekazanie szkoły poprzedzone jest taką samą procedurą jak w przypadku likwidacji, a dokonywane jest w drodze umowy⁴⁶.

W przypadku oddania prowadzenia szkoły innemu podmiotowi samorząd terytorialny zobowiązany jest przekazywać nowemu organowi prowadzącemu

⁴⁵ Art. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

⁴⁶ W roku szkolnym 2011/2012 na ogólną liczbę 13 772 szkół podstawowych jednostki samorządu terytorialnego prowadziły 12 652 (92%) placówki, natomiast organizacje społeczne i stowarzyszenia – 681 (4,9%). W przypadku gimnazjów, których było 7331, jednostki samorządu terytorialnego prowadziły 6505 (88,7%) szkół, zaś organizacje społeczne i stowarzyszenia – 397 (5,4%). Spośród 10 102 szkół ponadgimnazjalnych (zawodowych, liceów ogólnokształcących, liceów profilowanych, techników oraz szkół policealnych) 6871 (68%) prowadzonych było przez jednostki samorządu terytorialnego, a 615 (6,1%) przez organizacje społeczne i stowarzyszenia. Dla pozostałej części szkół każdego rodzaju organami prowadzącymi były organizacje wyznaniowe, jednostki administracji rządowej oraz inne podmioty. *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_maly_rocznik_statystyczny_2012.pdf (2.04.2013), s. 240–241.

otrzymywaną z budżetu państwa subwencję w wysokości proporcjonalnej do liczby uczniów. Osiągane oszczędności ograniczają się do niewydatkowania z dochodów własnych kwot koniecznych do pokrycia wyższych kosztów funkcjonowania szkoły niż uzyskiwana subwencja oświatowa. Niższe koszty utrzymania szkół przez organy prowadzące niebędące jednostkami samorządu terytorialnego wynikają przede wszystkim z odmiennego trybu zatrudniania nauczycieli, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na ogólnych zasadach, a nie w oparciu o Kartę nauczyciela⁴⁷.

Wynagradzanie nauczycieli jest jednym z obowiązków związanych z utrzymaniem szkół. W przypadku samorządów lokalnych następuje pewnych trudności. Wiąże się to przede wszystkim z ograniczeniami, jakie w tym obszarze narzucane są przez wspomnianą regulację ustawową – Kartę nauczyciela. *Karta ta wprowadza szczegółowe zasady dotyczące zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, dając owej grupie zawodowej przywileje wykraczające ponad przeciętne zapisane w Kodeksie pracy*⁴⁸. Zgodnie z jej regulacjami płaca nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa oraz z nagród. Na wysokość wynagrodzenia zasadniczego wpływają stopień awansu zawodowego, kwalifikacje oraz wymiar zajęć obowiązkowych, natomiast na wysokość dodatków – okres zatrudnienia, jakość świadczonej pracy, wykonywanie dodatkowych zajęć lub zadań, pełniona funkcja lub zajmowane stanowisko, jak również trudne lub uciążliwe warunki pracy⁴⁹.

Wpływ samorządów terytorialnych na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez nie szkołach sprowadza się do ustalania niektórych ich zasad w przyjmowanych przez organy stanowiące regulaminach, w których określają wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków, warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa, wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy⁵⁰.

Pomimo pozornie szerokiej możliwości interwencji organy prowadzące mają bardzo ograniczoną swobodę działania. Zobowiązane są przyjąć takie rozwiązania, które w każdym roku zapewnią osiągnięcie przez nauczycieli z góry określonych – odnoszonych do ustalonej rokrocznie w budżecie państwa kwoty bazowej – średnich wynagrodzeń w poszczególnych grupach awansu zawodowego. Osiągnięcie takiego stanu nie jest łatwe. Wydatki bieżące, wśród których wynagrodze-

⁴⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela*, tekst. jedn. DzU 2006, nr 97, poz. 674 z późn. zm.

⁴⁸ G. Bukowska, A. Kopańska, *Elastyczność w zarządzaniu oświatą na poziomie gmin* [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym* pod. red. A. Kołomycew, B. Kotarby, Rzeszów 2012, s. 159.

⁴⁹ Art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela*...

⁵⁰ Tamże, art. 30 ust. 6.

nia stanowią 70–80%⁵¹, powinny być pokrywane z budżetu państwa, jednak subwencja oświatowa nie pokrywa ich w pełni i organy prowadzące szkoły muszą uzupełniać brakujące środki dochodami własnymi, co ogranicza ich możliwości działania w innych obszarach⁵².

Wśród zadań o charakterze organizacyjnym, które również spoczywają na organach prowadzących, znajduje się powierzanie stanowisk dyrektorów szkół. I w tym przypadku sposób postępowania jest ściśle określony przez przepisy ustawy o systemie oświaty⁵³. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły wyłania się w drodze konkursu. Komisję konkursową powołuje organ prowadzący, przy zachowaniu zasady, że w jej skład wchodzi: trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę, dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po jednym przedstawicielu rady pedagogicznej, rady rodziców i zakładowych organizacji związkowych (ale niezatrudnionych w szkole, której konkurs dotyczy).

Taki skład komisji konkursowej powoduje, że organ prowadzący nie ma decydującego głosu w wyborze kandydata. Jednocześnie zgodnie z ustawą nie może odmówić powierzenia stanowiska dyrektora wyłonionemu przez komisję konkursową kandydatowi. Przyjęcie takiego rozwiązania wytwarza kuriozalną wręcz sytuację, w której władze samorządowe odpowiadają za funkcjonowanie szkół na swoim terenie czy też szerzej – za lokalną politykę oświatową, nałożono na nie liczne obowiązki, a nie mają pełnego wpływu na wybór osób, które mają kierować jednostkami bezpośrednio realizującymi zadania oświatowe.

Zakończenie

Przekazanie samorządom terytorialnym istotnej części zadań oświatowych, będące częścią decentralizacji władzy zapoczątkowanej w 1990 roku, należy z pewnością uznać za właściwe. Nie ma uzasadnienia wykonywanie przez władze krajowe zadań, które mogą być skutecznie realizowane na poziomie bliższym obywatelom. W powszechnej opinii odpowiedzialność za edukację powinna spoczywać na władzach lokalnych⁵⁴. Przyjęte w Polsce rozwiązania spowodowały

⁵¹ G. Bukowska, A. Kopańska, *Elastyczność w zarządzaniu oświatą...*, s. 159.

⁵² B. Kotarba, *Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy terytorialne województwa podkarpackiego w latach 2009–2011*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 54.

⁵³ Art. 36a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...

⁵⁴ W badaniach CBOS przeprowadzonych w 2010 r. 47% respondentów wskazało, że podstawowa odpowiedzialność za organizację i nadzór nad funkcjonowaniem szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych powinna spoczywać na władzach gminnych, 18% wskazało władze powiatowe, 13% władze wojewódzkie, zaś tylko 8% władze centralne. Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań BS/144/2010, *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_144_10.PDF (2.04.2013).

jednak, że w ślad za przekazaniem na niższe szczeble władzy znacznej części odpowiedzialności za oświatę nie poszło wyposażenie władz lokalnych w wystarczające zasoby, które pozwalałyby w pełni samodzielnie realizować spoczywające na nich zadania.

Najpoważniejsze skutki wywołuje brak odpowiednich zasad finansowania. Pożądane byłoby opracowanie krajowych standardów wykonywania zadań oświatowych i powiązanie systemu finansowania przede wszystkim z nimi, a nie z liczbą uczniów. Nie mniej istotny jest brak samodzielności organów prowadzących w zakresie polityki kadrowej i wynagradzania nauczycieli. *W przypadku oświaty samorządy otrzymały obowiązki, natomiast wiele ważnych dla ich prawidłowego i skutecznego realizowania kompetencji pozostało w gestii administracji rządowej i są to często kompetencje związane z prowadzeniem bieżącej polityki edukacyjnej*⁵⁵.

Mimo tych ograniczeń i utrudnień samorządy lokalne radzą sobie z realizacją spoczywających na nich zadań. Wydaje się, że nadchodzi czas, w którym należy ograniczyć sprawowaną nad nimi rządową kuratelę.

⁵⁵ J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania...*, s. 195.

Bartłomiej Szegda

POLITYKA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WOBEC MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH PO 1989 R.

Wstęp

Przemiany społeczno-polityczne po 1989 r. przyniosły konieczność ukształtowania przez władze Rzeczypospolitej nowej polityki wobec grup mniejszościowych. Wpłynęły na to demokratyzacja oraz odideologizowanie stosunków etnicznych, a także uwarunkowania związane z przyjęciem przez Polskę standardów prawnych wypracowanych przez organizacje i społeczności międzynarodowe. Istotnym czynnikiem było dążenie Polski do integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, co w pierwszej kolejności wiązało się z ponownym ułożeniem stosunków z państwami sąsiednimi, w tym z rozwiązaniem kwestii ochrony mniejszości.

Zapewnienie właściwej ochrony mniejszościom narodowym stało się dla władz państwa ogromnym wyzwaniem politycznym i organizacyjnym. Należało podjąć odpowiednie działania w celu określenia statusu prawnego mniejszości narodowych, charakteru zobowiązań państwa wobec nich oraz wprowadzić zmiany w społecznym ich postrzeganiu przez większość obywateli, a więc również w zakresie ochrony przed dyskryminacją. W całym procesie niezmiernie istotna była rekonstrukcja demokratycznych instytucji państwowych, jak i samej kultury politycznej.

Liczebność mniejszości narodowych w Polsce

Aby lepiej zrozumieć politykę państwa wobec mniejszości narodowych, należy na wstępie przedstawić ich stan liczebny. W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań z 2002 r. 444 590 osób (1,16% ogólnej liczby mieszkańców) zadeklarowało narodowość inną niż polska, w związku z czym można stwierdzić, iż Polska należy do grupy państw europejskich o najwyższym poziomie jednolitości narodowej. Liczebność poszczególnych mniejszości narodowych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego prezentowała się następująco: niemiecka 147 094 osoby, białoruska 47 640 osób, ukraińska 27 172 osoby,

litewska 5639 osób, rosyjska 3244 osoby, słowacka 1710 osób, żydowska 1055 osób, czeska 386 osób, ormiańska 262 osób¹.

W spisie ludności w 2011 r. po raz pierwszy w historii polskich spisów powszechnych umożliwiono mieszkańcom Polski wyrażanie złożonych tożsamości narodowo-etnicznych poprzez zadanie osobom spisywanym dwóch pytań o przynależność narodowo-etniczną. Z możliwości zadeklarowania podwójnych tożsamości etnicznych skorzystało 880 tys. osób. Około 842 tys. (2,19%) osób posiadało zarówno polską, jak i inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną. Deklarujący wyłącznie niepolską przynależność narodową lub etniczną stanowili grupę liczącą 562 tys. (1,46%) osób. W 2011 r. odnotowano 126 tys. osób zgłaszających przynależność niemiecką, z czego 36 tys. określiło narodowość niemiecką jako jedyną, a 58 tys. – wraz z polską. Do liczniejszych grup deklarujących inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną należy zaliczyć również społeczności: ukraińską (49 tys.), białoruską (46 tys.), rosyjską (13 tys.), amerykańską (11 tys.), angielską (ok. 11 tys.). Nieco mniej niż 10 tys. liczyły społeczności włoska i litewska (po 8 tys.), a także francuska i żydowska (po 7 tys.). Środowisko wietnamskie i hiszpańskie obejmowało po około 4 tys. osób, zaś ormiańskie, holenderskie, greckie i słowackie liczyło po nieco ponad 3 tys. osób².

Podsumowując oba spisy, należy podkreślić, że nie odzwierciedlają one w pełni liczebności poszczególnych mniejszości, można je jednak uznać za punkt wyjścia do dalszych badań. Uzyskane w czasie spisów dane są krytykowane przez organizacje mniejszościowe, jak również część naukowców, którzy podkreślają, że na ich niezadowolające rezultaty miały wpływ m.in. takie czynniki jak: niechęć lub strach ankietowanych przed ujawnianiem własnych korzeni narodowościowych, niezrozumiała definicja narodowości czy błędy rachmistrzów. Warto również dodać, że spis 2011 r. objął badaniem jedynie ok. 1/5 mieszkańców kraju, co przy nieodpowiednim doborze grupy reprezentatywnej mogło również zafałszować wyniki przeprowadzonego badania³.

¹ Por. K. Szczygielski, *Geografia mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Ujęcie ilościowe*, Opole 2006, s. 48–52.

² *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 104–106.

³ Uwagi i zastrzeżenia dotyczące spisu z 2002 r. przedstawił H. Chałupczak, zob. tegoż, *Liczba mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle powszechnego spisu ludności z 2002 r. oraz badań naukowych* [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji* pod red. E. Michalik, H. Chałupczaka, Lublin 2006, s. 263–270; A. Sadowski, *Mniejszości narodowe w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy* pod red. J. Polakowskiej-Kujawy, Warszawa 2006, s. 219–236; L. Adamczuk, S. Łodziński, *Wprowadzenie. Mniejszości narodowe w Polsce w świetle Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r.* [w:] *Mniejszości narodowe w Polsce w świetle Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.* pod red. L. Adamczuka, S. Łodzińskiego, Warszawa 2006, s. 9–26.

Regulacje prawne dotyczące mniejszości

Współcześnie system ochrony prawnej osób należących do mniejszości narodowych w Polsce nie jest jednolity, składa się z kilku elementów zawartych w różnych systemach prawa międzynarodowego. Dotyczą one przede wszystkim ochrony praw człowieka i pośrednio bądź bezpośrednio ochrony mniejszości narodowych⁴. Na system ten składa się:

- ochrona praw w ramach ONZ⁵ (system powszechny),
- ochrona praw w systemie Rady Europy⁶ (system regionalny),
- ochrona praw w ramach procesu helsińskiego – KBWE/OBWE⁷ (system regionalny),
- ochrona mniejszości w ramach Unii Europejskiej⁸ (system regionalny),
- ochrona praw w porozumieniach wielostronnych⁹,
- ochrona mniejszości w układach dwustronnych¹⁰.

⁴ Zob. E. Dynia, *Europejski system ochrony praw człowieka a Polska* [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie* pod red. C. P. Kłaka, E. Dyni, Rzeszów 2005, s. 17–31; A. Kirpsza, *Mniejszości narodowe i etniczne w prawie międzynarodowym i polskim* [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne: publikacja pokonferencyjna* pod red. J. Kihl, Kraków 2008; A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych: standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004.

⁵ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i system ich ochrony*, Wrocław 2004, s. 240–241; *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce. Informator 2003* pod red. L. M. Nijakowskiego, S. Łodzińskiego, Warszawa 2003, s. 84–85.

⁶ E. Latoszek, *Rada Europy i jej znaczenie w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz tworzenie prawa europejskiego o charakterze socjalnym* [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg* pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 322–334; M. Lewandowska, *Formy monitoringu przestrzegania praw mniejszości narodowych w Radzie Europy* [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach...*, s. 118–120.

⁷ S. Łodziński, *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych – perspektywa europejska*, Kancelaria Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 208, Warszawa 2002; A. Bieńczyk-Missala, *Ludzki wymiar w działalności misji KBWE/OBWE*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 89–91.

⁸ K. Kaczmarczyk, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej a zobowiązania Polski w tym zakresie* [w:] *Europejskie standardy ochrony...*, s. 125–136; J. Soznański, *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2005; K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej* [w:] *System ochrony praw człowieka* pod red. B. Banaszaka, Kraków 2003, s. 205–227.

⁹ Inicjatywa Środkoeuropejska, Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego.

¹⁰ Umowy zawarte z: Republiką Białorusi, Republiką Czeską, Republiką Słowacką, Republiką Litewską, Republiką Federalną Niemiec, Federacją Rosyjską, Ukrainą oraz Państwem Izrael. Regulowały kwestie związane z zapewnieniem kształcenia nauczycieli i dostępu do podręczników, współpracą w zakresie nauki i oświaty, nauczaniem języka mniejszości i obierania nauki w tym języku oraz nauczaniem historii i kultury ojczystej mniejszości. Więcej zob. G. Janusz, *Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI w.* [w:] *Narody XXI w.* pod red. A. Hołuba, Olsztyn

W ramach wymienionych systemów przyjęto wiele dokumentów międzynarodowych ukierunkowanych na ochronę mniejszości narodowych. Do najważniejszych należy zaliczyć Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych, która została sporządzona w Strasburgu 5 listopada 1992 r.¹¹ (Polska podpisała ją 12 maja 2003 r.) oraz Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych¹², która weszła w życie 1 lutego 1998 r. (1 kwietnia 2001 stroną aktu stała się Polska).

Omawiając sytuację administracyjno-prawną w Polsce, trzeba podkreślić, że regulacją mającą podstawowe znaczenie dla ochrony mniejszości narodowych i etnicznych jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³ Mimo iż w ustawie zasadniczej znajduje się niewiele przepisów bezpośrednio odnoszących się do sytuacji mniejszości narodowych, to akt ten stanowi źródło ogólnych gwarancji dotyczących ochrony mniejszości i ich miejsca w społeczeństwie. Art. 35 Konstytucji gwarantuje przedstawicielom omawianych społeczności wolność zachowania i rozwoju własnego języka, prawo do zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, jednak nie określa konkretnych praw w tym zakresie¹⁴. Istotny jest także art. 27, który potwierdza, że językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski, zaznaczając jednocześnie, iż przepis nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych (uprawnienia językowe w sferze życia publicznego).

Szczegółowe przepisy dotyczące mniejszości narodowych znalazły się w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁵. Reguluje ona sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych (art. 18) oraz używaniem języka mniejszości (art. 7–16), sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne, a także zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w tym zakresie (art. 21–30). Ponadto wprowadza definicję mniejszości narodowej (art. 2) i opisu-

2007, s. 53–81; J. Plewko, *Mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczności języka regionalnego a samorząd terytorialny w Polsce*, Lublin 2009, s. 54–55.

¹¹ DzU 2009, nr 137, poz. 1121; *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych. Od teorii do praktyki. Materiały z konferencji, Warszawa 16–17 czerwca 2003 r.* pod red. D. Rzemieniewskiego, E. Tuty, Warszawa 2004; L. M. Nijakowski, S. Łodziński, dz. cyt., s. 92–93; E. Kurzępa, *Sytuacja administracyjnoprawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Toruń 2009, s. 52–53.

¹² DzU 2002, nr 22, poz. 209; J. Lozański, *Europejskie standardy ochrony praw człowieka*, t. 2, Warszawa 2004, s. 73–91; A. Biszyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy* [w:] *System ochrony praw...*, s. 139–146.

¹³ DzU 1997, nr 78, poz. 483; M. Chmaj, *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.

¹⁴ L. M. Nijakowski, S. Łodziński, dz. cyt., s. 127–129.

¹⁵ DzU 2005, nr 17, poz. 141.

je powołanie, strukturę i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych jako organu opiniodawczo-doradczego premiera w dziedzinie mniejszości (art. 25–30).

Wspomniana ustawa stała się ważnym krokiem w określeniu miejsca mniejszości narodowych w społeczeństwie. Pozytywnie wpłynęła na ich sytuację administracyjną i prawną, a także spełniła część postulatów zgłaszanych przez same społeczności. Wypełnia wiele postanowień wynikających z umów międzynarodowych, jak również poprawiła przepływ informacji między administracją a mniejszościami. Nie należy jednak zapominać, że poza ustawą znalazły się szczegółowe regulacje w dziedzinie oświaty, praw politycznych, czy dostępu do mediów¹⁶.

Uzupełnieniem ustawy z 6 stycznia 2005 r. w kwestii praw językowych stało się:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński¹⁷,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy¹⁸,
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego oraz ustawa z dnia 1 grudnia 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego uprawnia osoby niewładające w wystarczającym stopniu językiem polskim do występowania przed sądem w znanym sobie języku i do bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza¹⁹,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów²⁰.

Gwarantem praw oświatowych i kulturowych stał się art. 13 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²¹, który jasno określa, iż szkoła i placówka

¹⁶ S. Łodziński, *Spoleczne problemy polityki wobec mniejszości narodowych w Polsce. Wokół ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* [w:] *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych* pod red. L. M. Nijakowskiego, Warszawa 2005, s. 112–232; tenże, *Realizacja praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (wybrane problemy polityki państwa wobec mniejszości związane z wprowadzeniem w życie ustawy z 2005 r.)* [w:] *Colloquium Opole 2007: mniejszości narodowe i etniczne – edukacja i kultura* pod red. S. Senfity, A. Trzcilińskiej-Polus, Opole 2008, s. 20–23.

¹⁷ DzU 2005, nr 102, poz. 855.

¹⁸ DzU 2006, nr 75, poz. 526.

¹⁹ DzU 2001, nr 98, poz. 1070; DzU 1997, nr 89, poz. 555; DzU 1964, nr 43, poz. 296.

²⁰ DzU 1998, nr 136, poz. 884.

²¹ DzU 2004, nr 256, poz. 2572.

publiczna jest zobowiązana umożliwić uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. Bardzo istotnym dokumentem regulującym funkcjonowanie oświaty mniejszości było rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym²². Duże znaczenie miało również rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych z 30 kwietnia 2007 r.²³ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego²⁴.

Istotne z perspektywy ochrony tożsamości kulturowej stały się również ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury²⁵, ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach²⁶ oraz ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷. Uzupełnieniem powyższych przepisów stała się *Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013*²⁸. Ze względu na pełnienie przez stowarzyszenia mniejszości narodowych funkcji ośrodków kulturowych (nie ma bowiem instytucji mniejszościowych takich jak w przypadku organów kultury większości) na uwagę zasługuje również ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁹.

Prawa mniejszości do ochrony wolności wyznania i swobody działania organizacji religijnych są natomiast regulowane przez ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁰ oraz rozporządzenie ministrów Pracy i Polityki Socjalnej oraz Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie zwolnień od pracy lub nauki osób należących do kościołów i innych związków wyznaniowych w celu obchodzenia świąt religijnych nie będących dniami ustawowo wolnymi od pracy³¹.

²² DzU 2007, nr 214, poz. 1579.

²³ DzU 2007, nr 83, poz. 562; DzU 2008, nr 178, poz. 1097.

²⁴ Każdego roku minister poprzez rozporządzenie określa podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

²⁵ DzU 1999, nr 98, poz. 1150.

²⁶ DzU 1997, nr 5, poz. 24; DzU 2007, nr 136, poz. 956.

²⁷ DzU 2003, nr 162, poz. 1568; R. Gołat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004; K. Zeldier, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 192–193.

²⁸ http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf (11.07.2009).

²⁹ DzU 2001, nr 79, poz. 855.

³⁰ DzU 2000, nr 26, poz. 39.

³¹ DzU 1999, nr 26, poz. 235.

Nie należy bagatelizować mediów, które odgrywają coraz większą rolę we współczesnym świecie, nabierając równocześnie znaczenia dla kultury, nauki, a nawet tożsamości grupowej³². Wspieranie przez państwo prasy, programów radiowych i telewizyjnych w językach mniejszości narodowych miało na celu wzmocnienie środowisk mniejszościowych. Dlatego też wśród przepisów gwarantujących dostęp do mediów znalazła się ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe³³ oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³⁴.

Przeciwdziałaniu dyskryminacji omawianych społeczności służyły art. 118, 119, 194 i 195 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁵, które określiły sankcje i kary za przestępstwa na tle narodowym, etnicznym, rasowym czy wyznaniowym. Przed dyskryminacją w miejscu pracy społeczności mniejszościowe chronią Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r.³⁶, ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³⁷ oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy³⁸. Również wspomniana wcześniej ustawa o radiofonii i telewizji w art. 16b stanowi, że reklama nie może zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość oraz ranić przekonania religijnych lub politycznych.

Zwieńczeniem kanonu praw i obowiązków omawianych społeczności stały się uprawnienia umożliwiające mniejszościom funkcjonowanie w sferze politycznej państwa, które gwarantuje art. 58 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. przyznający każdemu wolność zrzeszania się oraz art. 11 zapewniający wolność tworzenia i działania partii politycznych. Prawa polityczne zagwarantował również art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach³⁹ oraz art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰.

³² Zob. B. Berdyhowska, *Dostęp mniejszości narodowych do mediów* [w:] *Polityka państwa polskiego...*, s. 178–188; B. Klimkiewicz, *Mniejszości narodowe w sferze publicznej. Reprezentacje, praktyki i regulacje medialne*, Kraków 2003.

³³ DzU 1984, nr 5, poz. 24.

³⁴ DzU 1993, nr 7, poz. 34.

³⁵ DzU 1997, nr 88, poz. 553.

³⁶ DzU 1998, nr 21, poz. 94.

³⁷ DzU 1996, nr 47, poz. 211.

³⁸ DzU 1997, nr 25, poz. 128.

³⁹ DzU 2001, nr 79, poz. 857.

⁴⁰ DzU 2001, nr 46, poz. 499.

Podmioty realizujące politykę państwa wobec mniejszości

Zagadnienia dotyczące mniejszości narodowych należy rozpatrywać nie tylko na płaszczyźnie gwarancji prawnych, ale również w aspekcie instytucjonalnym, tj. powołania instytucji odpowiedzialnej za politykę wobec tych społeczności. Problematyka mniejszości narodowych w początkowym etapie kształtowania urzędów pozostawała rozproszona między kompetencje różnych instytucji centralnych i wojewódzkich. Była to sytuacja trudna z punktu widzenia władz administracyjnych, jak również mniejszości, które nie miały partnera do rozmów. Z czasem ich położenie zaczęło ulegać zmianie, a kolejne akty prawne powołały do życia instytucje odpowiedzialne za politykę państwa wobec mniejszości, tym samym regulując ich kompetencje w tej dziedzinie.

Najważniejszymi zmianami po 1989 r. było utworzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (KMNiE). Jej cykliczne posiedzenia, nie-rzadko wyjazdowe, dawały możliwość spotkania z przedstawicielami władzy i zaprezentowania swoich racji, co było dla mniejszości czynnikiem wzmacniającym poczucie wartości i ważności w życiu społecznym. Spotkania te były istotne również dla administracji państwowej z powodu bezpośredniego „dotknięcia” problematyki mniejszościowej⁴¹.

Działania KMNiE podejmowane w czasie prac można podzielić na takie przedsięwzięcia jak: współtworzenie prawa dotyczącego mniejszości, analizowanie szczegółowych zagadnień problemowych związanych z zachowaniem i rozwojem tożsamości, opiniowanie projektów ustawy budżetowej i sprawozdań z ich wykonania, konsultacje i spotkania z mniejszościami oraz podejmowanie interwencji, w tym wizytowanie oraz badanie działalności instytucji państwowych na rzecz zachowania rozwoju tożsamości mniejszości, działalność studyjna i popularyzatorska⁴².

Istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację analizowanych grup było przesunięcie spraw mniejszości z kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Kultury, które wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych odgrywało na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. najważniejszą rolę w kształtowaniu nowych zasad polityki wobec mniejszości narodowych. Kolejne zmiany w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych były związane z reformą administracyj-

⁴¹ Zob. M. Budyta-Budzyńska, *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem. Instytucjonalizacja mniejszości narodowych w Polsce w latach 1989–2002*, Warszawa 2003, s. 191–192; A. Wójcik, *Mniejszości narodowe we współczesnej polskiej myśli politycznej* [w:] *Między rzeczywistością polityczną a światem iluzji. Rozwiązania problemu mniejszości narodowych w polskiej myśli politycznej XX w.* pod red. J. Jachymka, W. Parucha, Lublin 2001, s. 258–262, 279–280.

⁴² Zob. L. M. Nijakowski, *Zadania i działalność Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości* [w:] *Polityka państwa polskiego...*, s. 220–221, 227–228. H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 23–24.

ną, w wyniku której problematyka ochrony omawianych społeczności powróciła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W 2000 r. powołano Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, do którego po przyjęciu ustawy o mniejszościach narodowych w 2005 r. przekazano z Ministerstwa Kultury sprawy finansowe działalności kulturalnej mniejszości. W ramach departamentu stworzono wydział mniejszości narodowych i etnicznych, zespół kultury mniejszości narodowych i etnicznych oraz zespół monitorowania rasizmu i ksenofobii, do których zadań należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z mniejszościami narodowymi i etnicznymi oraz językiem regionalnym, nadzorowanie rejestrów gmin, w których używany jest język pomocniczy lub na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości, finansowania działalności kulturalnej omawianych społeczności oraz współpraca z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴³. Ministerstwo zniesiono 21 listopada 2011, tworząc na jego miejsce: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w którym funkcjonuje Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych powstała na mocy ustawy o mniejszościach narodowych. Do zadań instytucji należy przede wszystkim wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, opiniowanie programów, projektów aktów prawnych oraz wysokości i zasad podziału środków budżetowych przeznaczonych na zachowanie tożsamości kulturowej mniejszości, w tym rozwoju języka regionalnego. Komisja współpracuje z administracją rządową i samorządową oraz podejmuje inicjatywy na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości. Stałymi jej zespołami są: zespół do spraw edukacji, zespół do spraw kultury i mediów oraz zespół do spraw romskich⁴⁴.

Problematyka związana z edukacją na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości dotyczy dwóch płaszczyzn. Pierwszą z nich jest wspomaganie i podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych, drugą – ukazanie wartości kultury mniejszości narodowych i etnicznych, jej wkładu w tworzenie kultury polskiej oraz uczestnictwa środowisk mniejszości we współczesnym życiu społecznym w Polsce. Odpowiedzialne za powyższe działania było Ministerstwo Kultury i Sztuki (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). Miało to

⁴³ M. Budyta-Budzyńska, dz. cyt., s. 191–193; D. Głowacka-Mazur, D. Rzemieniewski, *Działania na rzecz mniejszości podejmowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zespół do spraw Mniejszości Narodowych* [w:] *Polityka państwa polskiego...*, s. 236–237.

⁴⁴ Zob. DzU, nr 17, poz. 141; nr 62, poz. 550; *Protokół z I posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych*. Raporty z lat 2005–2012 są dostępne na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w zakładkach dotyczących mniejszości narodowych.

ułatwić sprawowanie opieki nad działalnością kulturalną poprzez wspieranie i promocję twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, a także działań i inicjatyw kulturalnych. Komórką w strukturach ministerstwa wyznaczoną do tego celu było Biuro do spraw Kultury Mniejszości Narodowych. Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1999 r.⁴⁵ utworzono Departament Kultury Mniejszości Narodowych, jednak po wejściu w życie ustawy o mniejszościach narodowych nastąpiły zmiany, które spowodowały konieczność dokonania kolejnych przeobrażeń organizacyjnych. Konsekwencją tego było zlikwidowanie Departamentu Kultury Mniejszości Narodowych⁴⁶.

Za realizację działań związanych z tematyką edukacji mniejszości odpowiada również Ministerstwo Edukacji Narodowej, do którego zadań w szczególności należy: przygotowanie i finansowanie szkół dla mniejszości z nauczaniem języka lub w języku mniejszości (tworzenia sieci szkolnej), wprowadzenie przedmiotu „język mniejszości narodowej i grupy etnicznej” do podstawy programowej kształcenia ogólnego, opracowywanie i dopuszczanie do użytku szkolnego programów i podręczników do nauki języka oraz historii i geografii kraju macierzystego, klasyfikowanie, ocenianie i egzaminowanie uczniów. Ważnym elementem działalności resortu jest także upowszechnianie wiedzy o mniejszościach w nauczaniu szkolnym – realizowane na wszystkich poziomach edukacji w sposób interdyscyplinarny. Tematykę można było znaleźć w programach nauczania języka polskiego, historii, geografii, muzyki, plastyki, wiedzy o społeczeństwie, a w szczególności w programach ścieżki edukacyjnej „edukacja regionalna – dziedzictwo kulturowe w regionie”⁴⁷.

Przed przejściem do kolejnej płaszczyzny instytucji warto wspomnieć o nieistniejących obecnie urzędach, które również zajmowały się tematyką mniejszości narodowych. Wśród nich znalazła się Międzyresortowa Komisja Mniejszości Narodowych, Międzyresortowy Zespół do spraw Mniejszości Narodowych oraz Zespół ds. Mniejszości Narodowych⁴⁸.

⁴⁵ DzU 1999, nr 99, poz. 1162.

⁴⁶ Zob. *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 1883*, Warszawa, 9 kwietnia 2008 r.

⁴⁷ G. Płoszajska, *Zadania i działalność Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości* [w:] *Polityka państwa polskiego...*, s. 260–261; L. M. Nijakowski, S. Łodziński, dz. cyt., s. 155–156.

⁴⁸ Zob. D. Głowacka-Mazur, D. Rzemieniewski, dz. cyt., s. 222–235, J. Mieczkowski, *Prasa mniejszości narodowych i etnicznych w polityce państwa polskiego od 1989 roku*, Szczecin 2007, s. 165–166. Na realizację polityki państwa wobec mniejszości pośredni wpływ mają również takie organy administracji jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Główny Urząd Statystyczny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Instytut Pamięci Narodowej.

Politykę państwa wobec mniejszości należy także rozpatrywać na poziomie regionalnym i lokalnym, na co wpłynęła reforma terytorialna państwa z 1998 r., w której przekazano powiatom i gminom kompetencje związane z edukacją i kulturą. Ważną rolę odgrywa tu stanowisko pełnomocnika wojewody do spraw mniejszości narodowych, którego zadaniem jest utrzymanie kontaktów z organizacjami działającymi na terenie poszczególnych województw, reagowanie na zgłaszane przez nie postulaty i rozwiązywanie istniejących konfliktów. Obecnie pełnomocnicy są powoływani na podstawie art. 18 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁹, a zakres ich obowiązków i kompetencji w głównej mierze zależy od decyzji poszczególnych wojewodów. W województwach, w których funkcjonuje szkolnictwo mniejszości narodowych, działają ponadto specjaliści pełnomocnicy – kuratorzy ds. szkolnictwa dla mniejszości.

Wśród form współpracy władz samorządowych szczebla gminnego i powiatowego z organizacjami mniejszości narodowych można wyróżnić:

- wspieranie działalności kulturalno-artystycznej oraz organizacji mniejszości – wsparcie bieżącej działalności zespołów, finansowanie lub współfinansowanie ich udziału w przeglądach i festiwalach, zapewnianie lokali oraz organizowanie imprez kulturalnych i obchodów świąt mniejszości,
- działania popularyzujące wiedzę o mniejszościach oraz służące przełamywaniu stereotypów – mają one formę wydarzeń artystycznych organizowanych przez lokalne muzea, miejskie bądź gminne ośrodki kultury oraz szkoły (lekcje tematyczne),
- jednostki samorządu terytorialnego występują w roli organu prowadzącego szkoły z nauczaniem w języku mniejszości bądź języka mniejszości,
- wsparcie dla szkół mniejszości – organizacja specjalnych zajęć mających przybliżyć kulturę, partycypacja w obchodach świąt oraz inspirowanie wymian młodzieży z partnerskim samorządem z terenu państwa macierzystego mniejszości,
- ochrona i rekonstrukcje „miejsc pamięci” ważnych dla mniejszości,
- w większych ośrodkach akademickich władze samorządowe występują jako współorganizator wydarzeń naukowych poświęconych mniejszościom⁵⁰.

Problemy polityki państwa wobec mniejszości

Wypracowanie optymalnych metod działania administracji, jak również pozytywnych relacji między nią a mniejszościami wymaga czasu i obustronnej współpracy. W omawianym okresie dochodziło do licznych konfliktów, których

⁴⁹ DzU 2009, nr 31, poz. 206.

⁵⁰ Zob. M. Erenz, *Współpraca samorządów szczebla powiatowego i gminnego z mniejszościami narodowymi i etnicznymi oraz społecznością posługującą się językiem regionalnym*, Warszawa 2009, www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=9948 (26.08.2010); J. Plewko, dz. cyt., s. 102–187.

przyczyn można doszukiwać się w zaniedbaniach i opóźnieniach w reakcji na postulaty omawianych grup (na przykład sprawa „Narodnego Domu” w Przemyśle) czy też w różnej perspektywie postrzegania historii i związanych z nią krzywd i uprzedzeń (postrzeganie akcji „Wisła” przy okazji debat IPN oraz miejsc upamiętnień mniejszości ukraińskiej przez Radę OPWiM⁵¹). Przedstawiciele mniejszości zwracali ponadto uwagę na nieprawidłowości w kontaktach z samorządami i instytucjami centralnymi. Powtarzały się zarzuty opieszałości, braku reakcji i odpowiedzi ze strony władz na niektóre postulaty mniejszości (kłopot z budową pomnika w Białymstoku, który upamiętniał ofiary II wojny światowej i okresu powojennego, głównie Białorusinów, oraz brak dialogu w kwestii ukraińskiego miejsca pamięci w Sahryniu), zbyt rygorystyczne nastawienie i drobiazgowo egzekwowanie formalności administracyjnych (szczegółowa kontrola pisma „Midrasz” oraz postępowanie wobec Rady Programowej tygodnika białoruskiego „Niwa”⁵²), niechęć do załatwiania żywotnych spraw mniejszości czy nawet negatywne nastawienie do samej ich obecności na danym terenie (złe relacje mniejszości litewskiej z samorządem w Sejnach).

Wciąż pojawiającym się problemem były niedostateczne w stosunku do potrzeb publiczne środki finansowe przeznaczone na działania chroniące tożsamość narodową mniejszości (kwestia środków przeznaczonych na audycje dla mniejszości narodowych, kryteria finansowanie i rozliczania dotacji na działalność edukacyjną i kulturalną⁵³). Największe zastrzeżenia budziło przyjęcie systemu ocen przy przyznawaniu dotacji, zwanego umownie „zasadą zero-jedynkową”, który polegał na przyznaniu przez komisję postulującemu albo stuprocentowej dotacji albo żadnej (sytuacja związana z finansowaniem działalności Związku Ukraińców w Polsce oraz Niemieckiej Wspólnoty „Pojednanie i Przyszłość”⁵⁴).

Kłopotliwym czynnikiem, który utrudniał relacje między administracją a mniejszościami, była mała świadomość dotycząca położenia i problemów omawianych społeczności (słabe uwrażliwienie instytucji centralnych i samorządowych na potrzeby omawianych grup – kłopot z wykupem lokalu przeznaczonego na działalność Ormiańskiego Towarzystwa Kulturalnego w Krakowie czy Wspólnoty Rosyjskiej w Warszawie⁵⁵), jak również reagowanie na część postulatów dopiero wtedy, gdy pojawił się „problem polityczny”. Bezpośrednio z tym związane było poczucie braku podmiotowego i partnerskiego traktowania mniejszości przez władze, co konsekwentnie potęgowało wrażenie osamotnienia w sferze publicznej⁵⁶.

⁵¹ *Biuletyn KMNiE nr 1970/V kad.; Biuletyn KMNiE nr 1783/V kad.*

⁵² *Biuletyn KMNiE nr 4047/IV; Biuletyn KMNiE nr 2053/V kad.*

⁵³ *Biuletyn KMNiE nr 1148/V kad.*

⁵⁴ *Biuletyn KMNiE nr 238/V kad.*

⁵⁵ *Biuletyn KMNiE nr 77/V kad.*

⁵⁶ *Biuletyn KMNiE nr 1216/V kad.*

Wśród drażliwych kwestii polityki wobec mniejszości znalazł się również dostęp do mediów. Przedstawiciele mniejszości źle ocenili programy do nich skierowane, motywując to niespełnieniem powierzonej im funkcji, choćby ze względu na złą interpretację poruszanej tematyki (zaliczenie audycji o problemach migrantów z Ukrainy – „Dzieci Świełany” – do programów o mniejszościach), różnice w tworzeniu audycji o mniejszościach oraz przez mniejszości i do nich bezpośrednio skierowanych – np. postrzeganie przez mniejszość ukraińską programu „Telenowyny” i „Etniczne klimaty”⁵⁷. Podkreślano, że w wielu przypadkach dla mediów publicznych organizacje pozarządowe i środowiska mniejszości nie są partnerami – nie jest brana pod uwagę opinia widzów i słuchaczy. Odzwierciedleniem tego był brak jakiegokolwiek reakcji ze strony kierownictwa ośrodka regionalnego telewizji w Opolu na postulaty mniejszości niemieckiej na Opolszczyźnie czy okoliczności, w których Polskie Radio w Rzeszowie postanowiło radykalnie skrócić audycję w języku ukraińskim i przesunąć ją na późne godziny nocne⁵⁸.

Przedstawiciele mniejszości zwracali uwagę, że ograniczanie liczby programów ogólnopolskich omawiających kulturę i historię poszczególnych społeczności wpływało na pogorszenie wiedzy obywateli na ich temat. Ich zdaniem poruszana w mediach problematykę sytuowano głównie w tych audycjach, które były realizowane w językach mniejszości. Nie było to dobre rozwiązanie przede wszystkim dlatego, że tematyka ta powinna być obecna w zróżnicowanym stopniu w różnych programach. Pojawienie się bloków tematycznych wpłynęłoby na polepszenie wiedzy na temat mniejszości, a także zrozumienie „różnorodności społeczeństwa polskiego”⁵⁹.

Kolejny kłopot był związany z dostępem do podręczników przeznaczonych dla mniejszości, w tym z brakiem czytelnego systemu finansowania zakupu książek oraz niedostosowaniem ich treści do polskich programów nauczania (mniejszość niemiecka borykała się z brakiem podręczników do nauczania dwujęzycznego przedmiotów, często zdarzały się nieporozumienia w zakresie zatwierdzania i finansowania książek między Niemieckim Towarzystwem Oświaty a resortem edukacji⁶⁰). Wątpliwości budzi także dokształcanie nauczycieli realizujących program kształcenia oraz brak jasnych kryteriów delegowania na takie szkolenia (jaskrawym przykładem może być kłopot w odbywaniu na uczelniach słowackich dodatkowych kursów przez pedagogów tej mniejszości⁶¹). Trudności w kształceniu sprawiało rozproszenie grup mniejszościowych, inaczej bowiem należy patrzeć na problemy edukacji mniejszościowej na terenie województw, gdzie oma-

⁵⁷ *Biuletyn KMNiE nr 3576/VI kad.; Biuletyn KMNiE nr 2698/VI kad.; Biuletyn KMNiE nr 1970/V kad.*

⁵⁸ *Biuletyn KMNiE nr 1614/V kad.*

⁵⁹ *Biuletyn KMNiE nr 4213/VI kad.; Biuletyn KMNiE nr 1148/V kad.*

⁶⁰ *Biuletyn KMNiE nr 564/V kad.*

⁶¹ *Biuletyn KMNiE nr 77/V kad.*

wiane społeczności tworzą liczne skupiska, a inaczej na obszary, gdzie znajdują się one w dużym rozproszeniu (tam, gdzie mniejszość funkcjonuje w rozproszeniu, forma szkolnictwa mniejszościowego nie do końca się sprawdza – odzwierciedleniem tego jest zła sytuacja finansowa szkół litewskich w Sejnach i Puńsku⁶²).

Idealnym zamknięciem omawianej problematyki są wyniki inspekcji przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2010 r. Wykazała ona, że administracja publiczna zapewnia warunki do zaspokajania przez państwo podstawowych potrzeb mniejszości, jednocześnie wyknęła nieprawidłowości w działaniach organów publicznych oraz szkół i instytucji kultury. Znalezione błędy polegały na:

- nieprzestrzeganiu przepisów prawnych przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji,
- niezaktualizowaniu przepisów dotyczących organizacji kształcenia uczniów należących do mniejszości oraz niemonitorowaniu efektywności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad szkołami prowadzącymi zajęcia edukacyjne dla uczniów mniejszości,
- niepodejmowaniu przez kilka gmin przedsięwzięć mających na celu przybliżenie społeczności lokalnej problemów i znaczenia kulturowego mniejszości narodowych oraz na braku nadzoru nad organizacją zajęć edukacyjnych dla uczniów mniejszości w podległych szkołach,
- braku współpracy i współdziałania z organizacjami mniejszości oraz braku aktywności samorządowych ośrodków kultury w działaniach na rzecz mniejszości,
- nieprawidłowych sformułowaniach zawartych w statutach szkół w zakresie określenia prawa uczniów mniejszości do podtrzymywania i rozwijania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej oraz poznawania własnej historii i kultury,
- braku podręczników do obowiązkowych zajęć edukacyjnych w szkołach oraz wykorzystywaniu w nauczaniu języków mniejszości nieaktualnych podręczników lub niedopuszczonych do użytku przez ministra właściwego ds. oświaty,
- nieprzestrzeganiu w szkołach, które prowadziły naukę języków mniejszości, ramowych planów nauczania w odniesieniu do liczby godzin przeznaczonych na naukę języka oraz konieczności włączenia go do zestawu obowiązkowych zajęć edukacyjnych⁶³.

⁶² *Biuletyn KMNiE nr 2808/VI kad.; Biuletyn KMNiE nr 564/ V kad.*

⁶³ Aby jednak otrzymać obiektywny obraz relacji między administracją a mniejszościami narodowymi, należy wynik kontroli porównać z opiniami omawianych społeczności, np. biuletyn KMNiE, Protokół Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Szerzej o wynikach kontroli NIK zob. *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010, (Nr ewid. 147/2010/P/0W074/KNO).

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki państwa po 1989 r. mają regulacje konstytucyjne, które oprócz podstawowych gwarancji dają podstawę do dalszego rozwijania przepisów. Przełomem w kwestii formowania warunków prawnych stało się uchwalenie aktu legislacyjnego w całości poświęconego zagadnieniom związanym z ochroną tych środowisk. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach jest wyrazem zainteresowania sytuacją tych grup oraz próbą zapewnienia im statusu aktywnych podmiotów w sferze publicznej. Wiele szczegółowych rozwiązań prawnych znalazło się również na gruncie ustaw i rozporządzeń, które pozytywnie wpłynęły na funkcjonowanie omawianych środowisk w życiu publicznym.

Nie bez znaczenia dla rozwijania krajowych regulacji stały się umowy międzynarodowe – Polska była stroną wszystkich najważniejszych konwencji, które zapewniają ochronę mniejszościom. Warto podkreślić, iż zastosowanie w Polsce demokratycznych standardów ochrony praw mniejszości oraz uznanie odrębności tych grup społecznych za swoistą wartość jest w dużej mierze skutkiem postanowień zawartych w regulacjach opracowanych przez Radę Europy, ONZ, KBWE/OBWE oraz Unię Europejską.

Zasadniczą zmianą w dotychczasowej koncepcji instytucjonalizacji było skupienie decyzji dotyczących omawianych grup w rękach jednego organu rządowego, tj. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Państwo, przyjmując rolę protektora w działaniach na rzecz mniejszości, przerzuciło praktyczną realizację zadań na samorządy (przede wszystkim gminy), które utrzymują szkoły, odpowiadają za nauczanie języka, wspierają działalność kulturalną, współpracują i sprawują nadzór nad stowarzyszeniami mniejszości. Ważnymi instytucjami dla omawianych grup stały się Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Obie stanowiły forum wyrażania opinii na temat problemów poszczególnych społeczności (ułatwiały komunikację z administracją rządową) – można je zatem uznać za niezmiernie aktywne w oddziaływaniu tych grup na prowadzoną wobec nich politykę.

Mimo kłopotów związanych z prowadzeniem polityki państwa wobec mniejszości narodowych zapewnia ona warunki do funkcjonowania tych społeczności w demokratycznym państwie. Rozwiązania prawne, jak i trwała instytucjonalizacja jest sukcesem zmian ustrojowych i społecznych. Należy podkreślić, że dzięki prowadzonej polityce istnieje możliwość uczestnictwa w społeczeństwie, przy jednoczesnym zachowaniu własnej tożsamości narodowej. Skuteczność działań mniejszości zależy przede wszystkim od stopnia mobilizacji i zaangażowania tych środowisk wokół ważnych dla nich celów. Na koniec warto postawić pytanie o kolejne przeobrażenia w polityce wobec mniejszości pod wpływem przemian

społecznych, w tym postępującej globalizacji. Jakie rozwiązania należy wprowadzić w prawie oraz systemie funkcjonowania instytucji, aby usprawnić ochronę omawianych grup przed asymilacją, zanikiem odrębności kulturowej? Czy na kształtowanie regulacji będą miały wpływ kolejne zmiany gospodarcze i polityczne, jak również wynik Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, który przeprowadzono w 2011 r.?

Edyta Czop

POLITYKA POLSKI WOBEC POAKCESYJNEJ MIGRACJI ZAROBKOWEJ DO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wpłynęła znacząco na mobilność Polaków. Ułatwienia związane ze swobodnym przepływem osób, stopniowe otwieranie rynków pracy unijnej piętnastki, ale także rozwój tanich linii lotniczych, nowych kanałów przekazywania i uzyskiwania informacji (np. Internetu), agencji pośredniczących w poszukiwaniu pracy w UE (przejmujących częściowo dotychczasową rolę sieci migracyjnych) spowodowały, że na migrację zarobkową zaczęły decydować się osoby niemające doświadczenia czy sieci kontaktów w kraju docelowym. Zmieniło się także nastawienie do migracji. Młode osoby traktowały często wyjazd jako sposób na poprawę swej sytuacji materialnej, ale i jako eksperyment czy szansę na samorealizację. Taka postawa wiązała się z przekonaniem, że zawsze mogą powrócić, a ich migracja nie musi być długotrwała czy ostateczna.

Zgodnie z szacunkami GUS w 2004 r. czasowo poza Polską przebywał milion osób, w tym w krajach europejskich 770 tys. Trzy lata później liczba migrantów czasowych wynosiła 2,27 mln, z tego 1,86 mln w krajach UE. Spośród krajów unijnej piętnastki najwięcej osób rezydowało w Wielkiej Brytanii (690 tys.), w Niemczech (490 tys.), w Irlandii (200 tys.) oraz Holandii (98 tys.). Na zmniejszenie liczby migrantów wpłynął kryzys gospodarczy, trudno jednak pisać o fali powrotów czy gwałtownym spadku wyjazdów z Polski – w 2008 r. poza Polską przebywało około 2,2 mln, a w 2010 r. 2 mln osób. Widać więc, że liczba osób pozostających poza krajem utrzymywała się na dość wysokim poziomie. Ponowny wzrost wyjazdów odnotowano w 2011 r. – wówczas ogólna liczba Polaków, którzy przebywali czasowo poza krajem, wynosiła 2 mln 60 osób, z tego 1 mln 670 tys. znajdowało się w krajach członkowskich UE, najwięcej w Wielkiej Brytanii (625 tys.), Niemczech (470 tys.), Irlandii (120 tys.) oraz Holandii (95 tys.). Część osób wyjeżdżała w celu połączenia się z rodziną, młodzi ludzie migrację nadal traktowali jako szansę na poprawę swojej sytuacji materialnej. Pod wpły-

wem narastającego kryzysu gospodarczego zaobserwowano u części migrantów tendencję do przedłużania pobytu poza krajem oraz łączenia się z rodziną¹.

Wśród polskich migrantów poakcesyjnych znaczącą grupę stanowiły osoby młode i w miarę dobrze wykształcone. Według badań internetowych PBI, ARC Rynek i Opinia, Starcom trzy lata po rozszerzeniu UE wśród migrantów przeważały osoby w wieku do 34 lat, z wykształceniem co najmniej średnim (spośród osób przebywających na migracji do pięciu lat). Pod względem długości pobytu osoby z krótkim stażem migranckim – do trzech lat – dominowały w Irlandii i Wielkiej Brytanii oraz poza UE w Norwegii, natomiast w Austrii, Niemczech, Belgii, Szwecji, we Włoszech, Francji oraz z państw spoza UE w Szwajcarii przeważali migranci przebywający w tych krajach ponad pięć lat².

Skala migracji okazała się wyzwaniem dla polskich władz, które stanęły przed zadaniem wypracowania polityki migracyjnej obejmującej zarówno imigrację, jak i emigrację.

Koncepcje, projekty i programy rządowe

Na powstanie programów odnoszących się do polityki wobec migracji wpłynęła publiczna debata dotycząca poakcesyjnej migracji zarobkowej. Badacze zwracali uwagę na negatywne skutki migracji dla kapitału ludzkiego, niebezpieczne uzależnienie rodzin migranckich od środków pieniężnych zza granicy, możliwe problemy demograficzne oraz niedobory siły roboczej na rynku pracy, zwłaszcza w niektórych sektorach. Rodziło to powszechne przekonanie, że najlepsi fachowcy i specjaliści wyjechali za granicę. Poprawa sytuacji na polskim rynku pracy, wzrost wartości złotówki względem euro i funta sprzyjały formułowaniu publicznych sugestii, że część migrantów zarobkowych pracujących poniżej własnych kwalifikacji i odczuwających deprecjację zawodową zaczną rozważać możliwość powrotu do kraju³.

Potrzebę stworzenia odpowiedniej polityki migracyjnej skupiającej się na wyjazdach z Polski i przyjazdach do Polski dostrzegł zespół prof. Antoniego Rajkiewicza działający w ramach Rządowej Rady Ludnościowej. W *Raporcie*

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, 25 września 2012, s. 1–4; M. Bos-Karczevska, *Migracja poakcesyjna – szansa czy zagrożenie. Wyzwania dla Polski*, http://polonia.nl/wp-content/uploads/Powrót-czy-emigracja_referat_M.Bos-Karczevska.pdf (3.03.2013).

² *Polscy emigranci w Europie*, 29 listopada 2007. PBI, ARC Rynek i Opinia, Starcom. Ankieta internetowa na próbie 15 540 osób przeprowadzona w dniach 17–30 września 2007 r. wśród Polaków mieszkających w 15 krajach Europy od co najmniej 2 miesięcy.

³ M. Szczepański, *Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Polski [w:] Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka* pod red. M. Lesińskiej, „CMR Working Papers”, sierpień 2010, s. 17–20.

w sprawie polityki migracyjnej państwa z 2004 r. zaproponowano definicję polityki migracyjnej jako *całości kształtu zasad i działań państwa w odniesieniu do migracji zagranicznych z i do Polski (emigracji i imigracji)*. Dotąd polityka wobec emigracji była w głównej mierze skupiona na podtrzymywaniu więzi z diasporą, wspieraniu jej działań i ochronie jej praw jako mniejszości narodowej. Członkowie zespołu postulowali zmianę podejścia do polityki wobec (e)migracji choćby poprzez wypracowanie polityki reemigracji. Promocja powrotów miała zawierać *system zachęt i ulg dla reemigrantów-inwestorów, rozwój rynku usług i systemu opieki dla emigrantów w wieku emerytalnym, korzystne zapisy dotyczące mienia przesiedleńczego (ulgi i zwolnienia celne)*. Przewidywano współpracę międzyresortową na rzecz m.in. skoordynowania programów zabezpieczenia społecznego, polityki prorodzinnej i pomocy społecznej, wspierania inicjatywy *biznesu polonijnego*, prowadzenia polityki fiskalnej wspierającej reemigrację, przeciwdziałania „drenażowi mózgow”, opracowania programów nauczania języka polskiego i w języku polskim, upraszczania procedur paszportowych i wizowych wobec Polonii i Polaków z zagranicy oraz ochrony *praw obywateli zamieszkałych poza granicami*, współpracy z Polonią i Polakami za granicą, promowania reemigracji i repatriacji⁴. Raport nie stał się podstawą natychmiastowych działań, ale znalazł odbicie w późniejszych koncepcjach.

O potrzebie utworzenia mechanizmów sprzyjających powrotom migrantów zarobkowych, ale i o konieczności wparcia polskich migrantów w krajach UE debatowano w trakcie konferencji *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa*, która odbyła się 20 października 2006 r. W wypowiedziach podkreślano potrzebę informowania wyjeżdżających o sytuacji na unijnych rynkach pracy i o warunkach życia za granicą, o otoczeniu opieką już pracujących za granicą, zwłaszcza pod kątem przestrzegania ich praw, wreszcie o działaniu na rzecz promocji reemigracji⁵.

Efektom debaty publicznej oraz skutkiem konieczności dostosowania pracy służb konsularnych do oczekiwań nowej migracji były koncepcje polityki rządu na rzecz osób planujących wyjazd, już przebywających za granicą, jak również potencjalnych reemigrantów. Były one zawarte w programie *Bliżej pracy, bliżej Polski* opracowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i realizowanym od 2006 r. (ogłoszony został w 2007 r.), którego cele przedstawił szef Komitetu Stałego Rady Ministrów Przemysław Gosiewski. Jednym z założeń programu było zapewnienie dostępu migrantom do placówek konsularnych, do opieki i po-

⁴ Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, www.ipiss.com.pl, s. 23, 26.

⁵ Szerzej patrz: *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 20 października 2006 r.*, Warszawa 2007 r.

mocy z ich strony, możliwości uzyskania informacji o warunkach życia i pracy w danym kraju oraz lokalnych instytucjach pomagających pracownikom migrującym. W ramach programu przewidywano także wspieranie nowej migracji w jej działalności kulturalnej i edukacyjnej oraz opracowanie programu sprzyjającego integracji Polaków w nowym środowisku⁶.

Przygotowana koncepcja przewidywała współpracę międzyresortową. W jej ramach Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej miało m.in. zająć się prowadzeniem kampanii informacyjnej na temat blasków i cieni migracji zarobkowej, a w krajach preferowanych przez migrantów zarobkowych planowano zatrudnić osoby, które zajmowałyby się przygotowaniem informacji na temat Polaków zatrudnionych w danym kraju, przeciwdziałały dyskryminacji oraz udzielały pomocy powracającym do kraju⁷. Ministerstwo Edukacji Narodowej zostało natomiast zobligowane do prac na rzecz rozwoju oświaty polonijnej oraz troski o wprowadzenie nauki języka polskiego i kultury narodowej do wybranych szkół lokalnych w państwach o znacznej liczbie polskich rodzin. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego miało m.in. wdrożyć programy zachęcające młodych naukowców do pozostania w kraju lub powrotu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji otrzymało zadanie opracowania broszury ostrzegającej wyjeżdżających przed pracą przymusową oraz handlem ludźmi. Z myślą o migrantach powracających i tych, którzy się wahali, Ministerstwo Gospodarki miało działać na rzecz podnoszenia atrakcyjności polskiego rynku pracy, ale także interweniować w przypadkach naruszenia praw polskich pracowników za granicą. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego było zobligowane do podjęcia działań podnoszących jakość warunków pracy, zaś dla pracowników migrujących miało organizować *szkolenia językowe (...), szkolenia w zakresie prawa pracy, kultury pracy*, także pomoc prawną i doradztwo. Ministerstwo Finansów zaś miało uregulować kwestie podatkowe⁸.

W październiku 2007 r. opracowano *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*. Wśród jego celów znajdowały się m.in. podtrzymywanie kontaktu diaspory z krajem, rozwijanie kultury, nauki języka polskiego, działania na rzecz ułatwienia powrotu poakcesyjnym migrantom zarobkowym. Zakładano otoczenie opieką migrantów zarobkowych i dalsze dostosowywanie

⁶ Odpowiedź Sekretarza Stanu MSZ Jana Borkowskiego na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego, www.rpo.gov.pl (4.03.2013); *Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową „Bliżej pracy, bliżej Polski”*, www.msz.gov.pl (1.03.2013).

⁷ *Specjalne stanowiska ds. migrujących za pracą obywateli polskich* planowano utworzyć w Ambasadach RP w RFN, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii, Włoszech, Francji, Hiszpanii, Norwegii. Planowano także ustanowienie tzw. oficera łącznikowego przy ministerstwie właściwym do spraw pracy. Założenie to nie zostało wówczas zrealizowane.

⁸ *Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową „Bliżej pracy, bliżej Polski”*, www.msz.gov.pl (1.03.2013).

pracy konsulatów do ich potrzeb, zapewnienie dzieciom z poakcesyjnej fali migracyjnej możliwości uczenia się języka i kultury polskiej, wreszcie wspieranie aktywności gospodarczej Polonii⁹.

W tym samym roku minister pracy i polityki społecznej Joanna Kluzik-Rostkowska zaprezentowała koncepcję programu *Powrót*. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych dokumentów zakładano współpracę poszczególnych resortów w działaniach na rzecz powracających migrantów. Wśród propozycji znalazły się: wprowadzenie wakacji podatkowych (dwa lata zwolnienia z podatku dochodowego dla osób fizycznych, które uruchomią działalność gospodarczą), obniżenie stawki ZUS (na okres dwóch lat), zmniejszenie składki emerytalnej („oferta” Ministerstwa Finansów dla osób, które poza krajem przebywały co najmniej rok), działania mające poprawić wizerunek Polski wśród emigracji, zachęcanie do zakładania firmy w Polsce (działania MSZ), założenie portalu, na którym można byłoby znaleźć informacje o sytuacji na polskim rynku pracy, o zasadach uznawania okresu pracy za granicą oraz przepisy podatkowo-ubezpieczeniowe, porady, jak założyć własną działalność gospodarczą, a także wzory potrzebnych dokumentów (MPiPS). Resorty edukacji oraz nauki i szkolnictwa wyższego zaproponowały natomiast uruchomienie platform e-learningowych służących dzieciom migrantów oraz studentom. Przegrane przez Prawo i Sprawiedliwość wybory parlamentarne w 2007 r. spowodowały, że koncepcja ta nie została przekształcona w program¹⁰.

Kolejna ekipa rządząca przystąpiła do opracowania zasad własnej polityki wobec migrantów. Co prawda Platforma Obywatelska dysponowała programem skierowanym do osób planujących powrót do kraju – *Narodowym programem „Powrót do domu”*, jednak nie został on wcielony w życie. Nowe wytyczne miała opracować Grupa Robocza ds. Migracji Powrotnych działająca w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji pod przewodnictwem Michała Boniego, sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z założeniami chciano opracować kompleksowy program skierowany do osób, które dopiero rozważają możliwość migracji, wyjeżdżają do pracy i już przebywają poza krajem, ale rozważają możliwość powrotu. W przypadku tych ostatnich ważne były informacje o warunkach życia i pracy w Polsce. Zadanie ich przygotowania otrzymały resort pracy, kancelaria premiera, wojewódzkie urzędy pracy i Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Planowano wydanie *Poradnika reemigranta* i stworzenie portalu internetowego z podstawowymi informacjami dla planujących powrót. Portal miał być połączony z call center, miały być także organizowane czaty z ekspertami z różnych dziedzin. Resorty gospodarki i finansów miały wprowadzić ułatwienia w podejmowaniu przez powracających własnej działalno-

⁹ *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą*, Warszawa, październik 2007, s. 6, 8. www.msz.gov.pl (13.03.2013).

¹⁰ M. Szczepański, *Polityka rządu polskiego wobec najnowszych migracji powrotnych*, <http://przegladpolskopolonijny.files.wordpress.co/2012/05/szczepanski.pdf> (2.03.2013), s. 88–89.

ści gospodarczej, informować m.in. o kredycie podatkowym (możliwość odroczenia na rok podatku dochodowego), o uldze innowacyjnej na nabycie nowych technologii. Przewidziano także system grantów i kredytów na tzw. indywidualny transfer technologii. Planowano również dokończyć prace nad abolicją podatkową. Resorty nauki i edukacji zgodnie z założeniami miały uprościć uznawanie wykształcenia zdobytego za granicą, natomiast MSWiA ułatwić przywracanie obywatelstwa lub nabywanie go w przypadku rodzin reemigrantów. W celu polepszenia adaptacji dzieci reemigrantów w polskiej szkole MEN był zobligowany do opracowania systemu. Dodatkowo urzędnicy mieli otrzymać pakiet informacji, aby skutecznie wspomagać osoby powracające zza granicy. W program planowano włączyć organizacje pozarządowe. Ostatnim krokiem miała być akcja informacyjno-promocyjna, za którą odpowiedzialne byłyby MSZ, kancelaria premiera i MSWiA. Efektem prac był program ogłoszony w kwietniu 2008 r.¹¹

Kwestia polityki migracyjnej Polski, zwłaszcza działania na rzecz migracji zarobkowej, znalazła się również w projekcie *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012*. Wśród priorytetów pojawiły się: utrzymywanie więzi z diasporą i wspieranie jej inicjatyw, współpraca z polskimi grupami zawodowymi udzielającymi pomocy polskim imigrantom, zapewnienie opieki i pomocy konsularnej. W projekcie zawarto także postulat skoordynowania działań związanych z migracją Polaków, co pozwoliłoby na uniknięcie nakładania się kompetencji i powielania inicjatyw. Zakładano także monitorowanie wyjazdów zarobkowych oraz prowadzenie kampanii informacyjnej wśród osób planujących podjęcie pracy poza Polską. W tym ostatnim przypadku chodziło o wskazanie zagrożeń i zapewnienie potencjalnemu migrantowi dostępu do informacji na temat kraju docelowego. Kolejnym zadaniem było wspieranie migrantów powrotnych z jednej strony poprzez informacje przydatne potencjalnym reemigrantom do Polski, z drugiej – przez tworzenie odpowiednich warunków ułatwiających powrót i adaptację¹².

Zgodnie z programem *Polityka migracyjna Polski* przyjętym przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. władze miały podjąć działania minimalizujące negatywne skutki wyjazdów. Wśród nich postulowano informowanie Polaków przebywających za granicą o możliwościach pracy w Polsce, zwiększenie dostępności nauki języka polskiego dla dzieci migrantów, a po powrocie ułatwienie ich adaptacji w polskim systemie oświatowym, wspieranie przebywających w kraju rodzin migrantów, utrzymywanie kontaktów i współpracy z organizacjami polonijnymi, działania na rzecz poprawy wizerunku polskiej diaspory, przeciwdziałanie przypadkom dyskryminacji Polaków¹³.

¹¹ K. Pawłowska-Salińska, *Tabela dla emigranta*, „Gazeta Wyborcza” z 20.06.2008; M. Szczepański, *Polityka rządu polskiego...*, s. 89–90.

¹² *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012. Projekt*, Warszawa, marzec 2012, s. 251, 247, 257–258.

¹³ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., s. 91–92.

Realizacja programów

W ramach realizacji programu *Bliżej pracy, bliżej Polski* dostosowano obowiązki oraz godziny pracy konsulatów do potrzeb nowej migracji. Wszystkie urzędy konsularne miały być otwarte co najmniej pięć godzin dziennie i przynajmniej jeden dzień roboczy w godzinach popołudniowych. Wzmocniono obsadę konsulatów w krajach popularnych wśród migrantów; przeprowadzono restrukturyzację starych i zaczęto tworzyć nowe placówki dyplomatyczne (w 2011 r. otwarto Konsulat Generalny w Katanii, a w 2013 Ambasadę RP w Rejkiawiku). Ujednolicono akcję informacyjną na temat życia i pracy w krajach unijnych. Ponadto pracownicy konsulatów otrzymali zadanie udzielania ogólnych informacji dotyczących świadczeń socjalnych, umów o pracę, możliwości nauki języka, wypełniania obowiązku szkolnego przez dzieci migrantów, wynajmu mieszkania i innych¹⁴.

Kolejnym krokiem było utworzenie Departamentu Migracji (2006) w MPiPS, Departamentu Polityki Migracyjnej (2006) w MSWiA oraz Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji (2007) i podległej mu Grupy Roboczej ds. Reemigracji w KPRM. Miały one m.in. działać na rzecz wspierania powrotów migrantów czasowych. Jednak wbrew oczekiwaniom nie wpłynęły znacząco na rozwój polityki reemigracyjnej. Jak pisze Maciej Szczepański, *kolejne działania w tym zakresie były co prawda wynikiem współpracy międzyresortowej, jednak każdorazowo inicjatywa należała do któregoś z resortów, a nie do międzyresortowego zespołu, powołanego specjalnie w tym celu*¹⁵.

W ramach koncepcji *Powrót* uruchomiono stronę internetową Departamentu Migracji MPiPS. Działała ona pod trzema adresami internetowymi: *migracje.gov.pl*, *powroty.gov.pl*, *polacy.gov.pl* i zawierała informacje dotyczące warunków życia i pracy za granicą oraz zasad zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Ponadto reemigranci mogli umieszczać na niej swe CV, a potencjalni pracodawcy swoje oferty. W 2008 r. została uruchomiona nowa strona adresowana do migrantów powrotnych (pod adresami *powroty.gov.pl* i *polacy.gov.pl*). Strona internetowa Departamentu Migracji MPiPS *www.migracje.gov.pl* została zawieszona w sierpniu 2009 r. (po likwidacji departamentu)¹⁶.

¹⁴ Odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych na interpelację nr 71 w sprawie polityki rządu wobec Polaków mieszkających poza granicami kraju, 11 grudnia 2007 r., *www.orka2.sejm.gov.pl* (13.03.2013); Odpowiedź sekretarza stanu MSZ Jana Borkowskiego na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego, *www.rpo.gov.pl* (4.03.2013); *Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową „Bliżej pracy, bliżej Polski”*, *www.msz.gov.pl* (1.03.2013).

¹⁵ *Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową...*; M. Szczepański, *Polityka rządu polskiego...*, s. 87–88, 90.

¹⁶ M. Szczepański, *Polityka rządu polskiego...*, s. 88–89.

Nowa ekipa rządząca skierowała do powracających pilotażowy program informacyjny *Masz PŁan na powrót?* współfinansowany ze środków Europejskiego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Był adresowany nie tylko do Polaków z krajów UE/EFTA, ale także osób rozważających powrót z państw trzecich. Jego częścią składową był poradnik *Powrotnik. Nawigacja dla powracających*. Miał on pomóc osobom planującym powrót w radzeniu sobie z przeszkodami administracyjnymi i innymi trudnościami. Podpowiadał, jakie formalności należy załatwić przed powrotem do kraju, a jakie po powrocie do kraju. Zawierał wiele przydatnych informacji administracyjno-prawnych, m.in. zasady legalizacji pobytu w kraju małżonka cudzoziemca, zasady uznawania kwalifikacji i uprawnień zawodowych zdobytych za granicą, uznawania stażu pracy za granicą, informacje na temat formalności związanych w przeniesieniem do kraju działalności gospodarczej. Zawarto w nim także przepisy o podatkach i ubezpieczeniach społecznych, o systemie opieki zdrowotnej, o świadczeniach społecznych, o prawie rodzinnym, o systemie oświaty. Program informacyjny *Masz PŁan na powrót? Powrotnik* od 2011 r. jest częścią portalu www.zielonalinia.gov.pl¹⁷.

Kolejnym elementem programu był serwis www.powroty.gov.pl. Zawierał on aktualizowane na bieżąco informacje z *Powrotnika* oraz informacje regionalne. Serwis umożliwiał także kontakt z ekspertami i uzyskanie konkretnych informacji od specjalnie powołanego zespołu, w którym znaleźli się pracownicy administracji rządowej (ministerstwa) oraz samorządowej (doradcy Europejskiej Służby Zatrudnienia¹⁸), ponadto zawierał oferty pracy. Portal zainaugurował Donald Tusk 24 listopada 2008 r. w Londynie w trakcie spotkania z przedstawicielami organizacji polonijnych. Równocześnie zapoczątkowano kampanię informacyjną w prasie polonijnej w Wielkiej Brytanii i Irlandii. W pierwszym miesiącu funkcjonowania portalu stronę odwiedziło ponad 50 tys. osób (z tego połowa spoza Polski), a do listopada 2010 r. zanotowano ponad 760 tys. wejść, zadano ponad 4,6 tys. pytań ekspertom. MPiPS uruchomiło natomiast serwis internetowy www.migracje.gov.pl skierowany do osób pragnących powrócić i podjąć pracę w Polsce¹⁹.

¹⁷ *Powrotnik. Nawigacja dla powracających*, Warszawa 2008; M. Szczepański, *Analiza polityki państwa...*, s. 30; www.powroty.zielonalinia.gov.pl (25.03.2013).

¹⁸ Sieć EURES działa w Polsce od momentu akcesji do UE i służy pomocą zwłaszcza osobom planującym wyjazd do pracy za granicę, które nie posiadają kontaktów za granicą lub nie chcą korzystać z pomocy sieci migracyjnej. Na portalu internetowym można znaleźć informacje dotyczące zagranicznych ofert pracy, bazę potencjalnych kandydatów do pracy, jak również informacje o warunkach zatrudnienia i życia w krajach UE (np. ceny wynajmu mieszkań, transportu miejskiego, czasu pracy). Ważną rolę pełnią doradcy i asystenci EURES, którzy przygotowują odpowiednie materiały o warunkach pracy i życia w poszczególnych krajach UE/EOG. W Polsce dyżurują w wojewódzkich urzędach pracy (asystenci także w powiatowych urzędach pracy); patrz: MPiPS Departament Rynku Pracy, *Bezpieczne wyjazdy do pracy*, s. 10–11; J. Plewko, *Serwis emigracyjny w Polsce...*, s. 100–101. Oferty przeznaczone dla Polaków dostępne są również w rejonowych urzędach pracy.

¹⁹ *Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 5675 w sprawie programu pomocy dla Polaków powracających z emi-*

W ramach realizacji programu wprowadzono zmiany w prawie, np. w lipcu 2008 r. uchwalona została ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium RP wprowadzająca tzw. abolicję podatkową. Ponadto ustawą z dnia 10 lipca 2008 r. wprowadzono ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej w *szczególności uprawnienie przedsiębiorcy do uzyskania pisemnej interpretacji przepisów dotyczących podatków i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz do zawieszenia działalności gospodarczej*²⁰.

Zgodnie z założeniami działania na rzecz reemigrantów podjęło także MEN. Opracowało informator dotyczący dziecka z rodziny migracyjnej w systemie oświaty oraz uruchomiło portal www.polska-szkola.pl. Zarówno broszura *Dziecko z rodziny migracyjnej*, jak i portal podejmowały problem opieki nad dziećmi, których rodzice wyjechali za granicę: zasady pozostawienia dziecka, obowiązki opiekuna i jego odpowiedzialność prawną, konsekwencje niespełniania obowiązku szkolnego przez dziecko, pomoc dzieciom, które pozostały bez należytej opieki. Oferowały przydatne informacje również rodzicom planującym wyjazd za granicę z dzieckiem: m.in. zasady, na jakich dziecko może kontynuować naukę za granicą, ofertę możliwości zapewnienia dziecku kontaktu z językiem i kulturą polską za granicą, zestawienie rodzajów szkół oferujących naukę języka polskiego, listę przydatnych stron internetowych. Kolejna część dotyczyła wsparcia dziecka wracającego do kraju: co należy zrobić, by ułatwić dziecku powrót do polskiego systemu edukacji, jakie są obowiązki rodziców, jakie należy przywieźć dokumenty, wreszcie jakie zadania ma polska szkoła wobec dzieci powracających, ale także wobec dzieci cudzoziemców (np. dodatkowe zajęcia)²¹.

Ponadto w kwietniu 2010 r. Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą rozpoczął realizację projektu „Otwarta Szkoła – system wsparcia uczniów migrujących”. Jego celem jest objęcie pełną opieką edukacyjną dziecka wyjeżdżającego z rodzicami zarówno podczas pobytu na obczyźnie, jak i po powrocie do kraju. Wsparcie mają otrzymać uczniowie powracający do polskiej szkoły, ich rodzice, ale również placówki szkolne. Elementem było uruchomienie platformy e-learningowej²².

Działaniem na rzecz reemigrantów była również akcja abolicji podatkowej. Walczyli o nią sami migranci, ponadto zapowiedź abolicji znajdowała się w programie Platformy Obywatelskiej. Wiązała się ona z próbą naprawy efektów umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, jakie Polska podpisała m.in.

gracji zarobkowej, <http://orka2.sejm.gov.pl> (7.03.2013); M. Szczepański, *Polityka rządu polskiego...*, s. 92–93.

²⁰ *Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej...*

²¹ MEN, *Dziecko z rodziny migracyjnej w systemie oświaty – materiał informacyjny dla dyrektorów szkół i rad pedagogicznych*, Warszawa, listopad 2010.

²² *Otwarta Szkoła. System wsparcia uczniów migrujących*, tekst dostępny na www.otwartaszkoła.pl (7.03.2013); www.spzg.pl (7.03.2013). Program realizowany jest dzięki środkom Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

z Wielką Brytanią. Ministerstwo Finansów rozpoczęło kampanię informacyjną *Ulga na powrót*; akcja cieszyła się jednak umiarkowanym powodzeniem pomimo jej nagłośnienia w mediach. Ogółem złożono 99 525 wniosków, z tego 70 proc. dotyczyło dochodów uzyskanych w Wielkiej Brytanii. Urzędy skarbowe umorzyły 57 628 zaległości podatkowych na łączną kwotę 320,6 mln zł, 102,1 mln zaległych odsetek oraz wydały 31 117 decyzji o zwrocie zapłaconego podatku, który w sumie wyniósł 94,2 mln²³.

Bardzo ważne wydają się akcje mające na celu uświadomienie osób decydujących się na pracę za granicą co do ich praw i możliwości. O tym, jak ważna była akcja informacyjna prowadzona wśród wyjeżdżających oraz opieka nad migrantami, mogą świadczyć drastyczne przypadki łamania praw pracowników z Polski, o których donosiła prasa. Nagłaśniane przykłady wykorzystywania obywateli polskich spowodowały, że w niektórych krajach unijnych wdrożono programy chroniące migrantów polskich. W Wielkiej Brytanii, by uniknąć przypadków wykorzystywania polskich pracowników przez brytyjskich pracodawców, polskie władze rozpoczęły współpracę z odpowiednikami brytyjskimi. Rozpoczęto kampanię informacyjną o warunkach pracy i życia na Wyspach, ponadto w listopadzie 2005 r. uruchomiono w Londynie polskojęzyczną gorącą linię telefoniczną dla Polaków szukających kontaktów z brytyjską policją²⁴.

W drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. w działania te czynnie zaczęły się włączać konsulaty. Organizują konferencje i spotkania poświęcone prawom pracowników migrujących, warunkom pracy i życia w danym kraju, zabezpieczeniu społecznemu. Ponadto wydają broszury w języku polskim z najpotrzebniejszymi informacjami dla przyszłych migrantów; współpracują z lokalnymi władzami i odpowiednimi organizacjami lub związkami zawodowymi. Na przykład Wydział Konsularny Ambasady RP w Rzymie współpracuje z polskojęzycznym dwutygodnikiem „Nasz Świat”. Efektem są cyklicznie zamieszczane informacje z zakresu włoskiego prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych. W Wielkiej Brytanii konsulat wraz z brytyjską federacją związków zawodowych wydał poradnik dotyczący praw pracowników *Praca w Zjednoczonym Królestwie – twoje prawa*. Można w nim było znaleźć informacje o miejscowym prawie pracy, gwarancjach przysługujących osobom zatrudnionym na Wyspach oraz o tym, jak egzekwować swoje prawa. W Szwecji wydano *Vademecum Polaka w Szwecji*. Podpowiadało, jak skutecznie szukać pracy, jakie prawa przysługują pracownikom z Polski, w jaki sposób założyć firmę, na jakich zasadach przyjmowani są chętni z Polski na studia, jak nostryfikować dyplom polskich uczelni. Dla rodzin znajdowały się informacje dotyczące możliwości nauki dziecka czy korzystania z opieki zdro-

²³ M. Szczapański, *Analiza polityki państwa...*, s. 33; tegoż, *Polityka państwa polskiego...*, s. 94.

²⁴ J. Plewko, *Serwis emigracyjny w Polsce – przegląd zagadnień* [w:] *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, red. M. S. Zięba, Lublin 2008, s. 100.

wotnej. Ponadto poradnik zawierał najpotrzebniejsze adresy wybranych polskich instytucji i organizacji. Spośród innych informatorów można wymienić wydane w 2011 r. *Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy na terytorium Niderlandów* (Ambasada RP w Hadze) oraz *Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy w Austrii. Otwarcie austriackiego rynku pracy* (Ambasada RP w Wiedniu)²⁵.

Dodatkowo w celu zapewnienia prewencji i przeciwdziałania naruszaniu pracowniczych polskich migrantów otwarte zostały biura łącznikowe Generalnej Inspekcji Pracy w Hadze, Paryżu, Brukseli i Bratysławie²⁶.

W 2009 r. na zlecenie MSWiA została przygotowana przez Fundację La Strada broszura *Kompas podróżnych. Poradnik dla wyjeżdżających za granicę w celu podjęcia pracy*. Kierowano go głównie do kobiet, jednak był przydatny dla osób obu płci decydujących się na pracę poza Polską. Zawierał informacje, jak bezpiecznie szukać pracy za granicą, na co uważać, by nie zostać ofiarą handlu ludźmi bądź nie być zmuszonym do pracy przymusowej²⁷.

Dla osób wyjeżdżających do pracy za granicę swój poradnik *Bezpieczne wyjazdy do pracy* wydało w 2013 r. również MPiPS. Publikacja jest odpowiedzią na nielegalne praktyki prywatnych pośredników (pobieranie wysokich opłat bez zapewnienia pracy) oraz przypadki oszustw. Jest adresowana do osób planujących podjęcie pracy za granicą za pośrednictwem publicznych lub prywatnych agencji pośrednictwa lub sieci EURES. Prezentuje możliwości podjęcia legalnej pracy, regulacje prawne, podpowiada, jakie zasady obowiązują przy szukaniu pracy. Omawia pośrednictwo agencji zatrudnienia, pośrednictwo w ramach sieci EURES, zasady wyjazdów i podejmowania pracy w krajach UE/EFTA. Ponadto zawiera przydatne adresy polskich placówek w Polsce i za granicą. W poradniku można znaleźć informacje, jak sprawdzić legalność agencji pośrednictwa, na co zwrócić uwagę w przypadku propozycji zatrudnienia, jakie opłaty agencje mogą pobierać. W publikacji zebrano także praktyczne porady dotyczące wyjazdu do pracy w krajach UE/EFTA: jakie należy otrzymać pozwolenia, czy potrzebne są wizy, jak dochodzić swoich praw, jakie są zasady zaliczenia okresu pracy za granicą do emerytury czy uznawalności dyplomów oraz kwalifikacji i inne²⁸.

Własne projekty na rzecz poakcesyjnych migrantów zarobkowych realizowały także organizacje pozarządowe w Polsce i poza granicami, nierzadko współ-

²⁵ *Założenia polityki ludnościowej...*, s. 252; *Spotkanie z polskimi migrantami*, „Biuletyn Polonijny Ministerstwa Spraw Zagranicznych”, lipiec 2008, s. 4; *Prawa pracownicze w Szwecji*, „Biuletyn Polonijny Ministerstwa Spraw Zagranicznych”, listopad 2008, s. 5; *Vademecum Polaka w Szwecji*, www.poloniainfo.se (28.02.2012).

²⁶ *Założenia polityki ludnościowej...*, s. 252.

²⁷ *Kompas podróżnych. Poradnik dla wyjeżdżających za granicę w celu podjęcia pracy*, Warszawa, grudzień 2009.

²⁸ MPiPS Departament Rynku Pracy, *Bezpieczne wyjazdy do pracy. Poradnik Co trzeba wiedzieć, żeby bezpiecznie wyjechać do pracy za granicę?*, Warszawa 2013.

działając z odpowiednimi resortami. Przykładem może być projekt *wracajdoPolski.pl*, którego twórcami były Brytyjsko-Polska Izba Handlowa oraz firma doradztwa HAYS Poland rekrutująca specjalistów. Programowi patronowało MPiPS. Inauguracja miała miejsce 20 października 2007 r. na Brytyjsko-Polskich Targach Pracy w Londynie. Głównym założeniem było zaprezentowanie migrantom zarobkowym nowych możliwości na rynku pracy w Polsce związanych z nabywaniem nowych umiejętności bądź wykorzystywaniem posiadanego doświadczenia. W ramach projektu uruchomiono serwis internetowy *www.wracajdopolski.pl*, który zawierał informacje o sytuacji na polskim rynku pracy i poszukiwanych specjalistach, kondycji polskiej gospodarki, możliwościach udziału w kursach kształcących finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zasadach rozliczeń podatkowych, także przykładowych wynagrodzeniach i kosztach życia w Polsce. Ponadto na stronie zamieszczono oferty pracy dla specjalistów i kadry zarządzającej, dodatkowo każdy użytkownik miał możliwość zarejestrowania się i zamieszczenia swojego CV. Starano się także wyjaśnić zmiany prawne dotyczące osób powracających do kraju, m.in. nowelizacje prawa i podatków²⁹.

Stowarzyszenie Poland Street w listopadzie 2008 r. zainauguowało akcję *12 miast – Wracać? Ale dokąd? – Porozmawiajmy o konkretach*. W ramach projektu organizowano spotkania przedstawicieli władz dwunastu miast, które zgłosiły akcesję do programu. Zaangażowały się Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Podczas spotkań starano się znaleźć odpowiedź na pytanie, czy warto wracać do Polski. Zwracano więc szczególną uwagę na sytuację na lokalnym rynku pracy, ułatwienia dla powracających, planowane inwestycje, ale również na sytuację na rynku mieszkaniowym czy ofertę kulturalną. Prezentacje miast rozpoczęto od stycznia 2009 r., a w akcję włączyły się organizacje z Londynu, Nottingham, Belfastu oraz z Walii i Szkocji. W Polsce kampanię wspierał Ruch Młodego Pokolenia „Pokolenie ’89”. Jego przedstawiciele pomagali w przygotowywaniu informacji, zbieraniu danych oraz nawiązywaniu kontaktów³⁰.

²⁹ Program *Wracaj do Polski*, www.meetingpoint.newsweek.pl/debaty/debata.asp?Artykul=28336 (20.03.2013); kw., *Ruszył portal wracajdopolski.pl*, www.portalmedialny.pl/art/7317/ruszy-portal-wracajdopolskipl.html. (10.03.2013); wnp.pl (AH), *Program Wracaj do Polski szansą emigrantów zarobkowych*, www.praca.nasze-zyski.pl/program-wracaj-dopolski-szansa-emigrantow-zarobkowych,34471,1,1,0,0.html (20.03.2013); M. Szczepański, *Poszukiwanie metod zmniejszania emigracji zarobkowej i wspierania powrotu migrantów na polski rynek pracy*, s. 7, www.wup.pl (24.03.2013).

³⁰ M. Szczepański, *Poszukiwanie metod zmniejszania...*, s. 7. *Prezentacja Warszawy. Projekt „12 miast – Wracać? Ale dokąd? – Porozmawiajmy o konkretach”*, „Biuletyn Polonijny Ministerstwa Spraw Zagranicznych”, wrzesień 2009, s. 4; J. Winnicki, *Projekt „12 miast...” nabiera tempa*, www.wyspa.ie/wyspa.php?get=news,343,0 (26.03.2013); *Projekt „12 miast...” już wystartował*, www.polandstreet.org.uk/?page=news&art=57 (25.03.2013).

Własne programy adresowane do migrantów realizowały także niektóre regiony w Polsce. Zwykle zachęcały do pozostania lub powrotów. Pionierami były Wrocław i Opole. Wrocław swoją akcją promocyjną skierował do migrantów w Wielkiej Brytanii, natomiast Zarząd Województwa Opolskiego zainicjował projekt mający powstrzymać wyjazdy zarobkowe pod hasłem *Opolskie – tutaj zostaję*. Miał zachęcić młodych ludzi do wiązania swojej przyszłości z województwem opolskim, pokazując możliwości podjęcia ciekawej pracy i samorealizacji³¹.

Zostańcie, nie wyjeżdżajcie, wracajcie – takie postulaty do mieszkańców powiatu dębickiego skierowali pomysłodawcy projektu *Zostańcie w Dębicy* – Stowarzyszenie Dębicki Klub Biznesu wraz z partnerami. Program realizowany w 2008 r. (w ramach programu Work in Poland) kierowano głównie do bezrobotnych i uczniów szkół ponadgimnazjalnych, ale także do osób pochodzących z powiatu dębickiego, a przebywających poza regionem. Chciano wskazać odpowiednie ścieżki kształcenia zgodne z lokalnym zapotrzebowaniem, by powstrzymać migrację zarobkową. Stworzono portal internetowy www.karierawdebicy.pl, który miał służyć osobom poszukującym pracy oraz potencjalnym pracodawcom. Zamieszczano na nim m.in. oferty pracy, CV osób poszukujących pracy, informacje o organizowanych kursach i szkoleniach, porady związane z lokalnym rynkiem pracy i przedsiębiorczością. Serwisem administrowało Młodzieżowe Biuro Pracy OHP. Ponadto częścią programu był film na DVD prezentujący wady i zalety wyjazdu do pracy za granicę. Ponieważ w głównej mierze koncentrowano się na zatrzymaniu młodych mieszkańców powiatu dębickiego, wśród beneficjentów programu przeważali uczniowie ostatnich klas szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych oraz ich rodzice. Drugą grupą były osoby bezrobotne³².

Program kierowany do osób pracujących za granicą realizowano także na ziemi biłgorajskiej. Grant na projekt *Wrócić i co dalej* otrzymała Fundacja Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej. Realizowany był od 1 maja do 31 grudnia 2008 r. i współfinansowany ze środków Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych pochodzących z Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Przy projekcie z Fundacją współpracowały biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego SA oraz Powiatowy Urząd Pracy. Podstawowym celem było przyciągnięcie do regionu osób pracujących za granicą, pokazanie możliwości działania na lokalnym rynku, udzielenie pomocy reemigrantom. Program skierowany był do osób czasowo migrujących, które nie ukończyły 34 lat, oraz ich rodzin. W jego ramach m.in. sporządzono raport na temat migracji w powiecie biłgorajskim, zwracając szczególną uwagę na przyczyny wyjazdów, sytuację osób wyjeżdżających oraz na

³¹ M. Szczepański, *Poszukiwanie metod zmniejszania...*, s. 3, 8; „Opolskie – tutaj zostaję”, <http://polskaloklana.pl/> (25.03.2013).

³² E. Rościszewska, *W Dębicy jest potencjał*, Bezrobocie.work.pl, Warszawa, czerwiec 2009, s. 3; M. Szczepański, *Poszukiwanie metod zmniejszania...*, s. 4.

oczekiwania związane z lokalnym rynkiem pracy. Z przeprowadzonych badań wynikało, że większość wyjeżdżających wolałaby pozostać w kraju, ale nie chce zaakceptować niskich zarobków, badani krytykowali także atmosferę i warunki pracy w Polsce. Idealnym rozwiązaniem wydawało się więc zachęcenie migrantów (tych potencjalnych i rzeczywistych) do zarejestrowania własnej działalności gospodarczej, toteż nieodłączną częścią programu były szkolenia prowadzone przez ARR przybliżające zasady prowadzenia własnej firmy czy uczące tworzyć biznesplan. We wrześniu 2008 r. uruchomiono Punkt Informacyjno-Doradczy, w którym zainteresowani mogli uzyskać podstawowe informacje od prawnika, księgowej, specjalisty ds. przedsiębiorczości, konkretną pomoc w sporządzaniu biznesplanów i projektów o dofinansowanie działalności gospodarczej. Zgodnie z danymi z 24 października 2008 r. efektem programu było przeprowadzenie 60-godzinnego szkolenia dla 21 osób, ułożenie dziewięciu biznesplanów (dwie osoby założyły działalność gospodarczą, kilka dalszych rozważało taką decyzję) oraz złożenie dziewięciu wniosków do PUP o przyznanie środków na działalność gospodarczą (otrzymały dwie osoby), czterech uczestników programu podjęło pracę³³.

Program stawiający sobie za cel stworzenie odpowiednich warunków do podjęcia własnej działalności gospodarczej przez migrantów wdrożyło także Leżajskie Stowarzyszenie Rozwoju (LSR). W ramach projektu *Wyprzedzić oczekiwania* zaoferowano wsparcie dla osób zameldowanych w powiecie leżajskim, w wieku 20–45 lat, które chcą wrócić i rozpocząć własną działalność gospodarczą. Wśród działań można wymienić tworzenie punktów konsultacyjnych w Leżajsku, Przeworsku i Łańcucie oraz organizowanie szkoleń (kurs informatyczny – 15 osób oraz przedsiębiorczości – 12 osób). LSR uczestników programu – leżajskich migrantów – rekrutowało za pomocą portali społecznościowych, np. *nasza-klasa.pl* oraz rodzin (ich członków do udziału w programie zachęcali lokalni proboszczowie). Osoby z najlepiej opracowanymi biznesplanami miały szansę na bezzwrotne wsparcie z PUP w Leżajsku. Elementem programu był portal internetowy *www.wrocdopolski.pl*, zawierający informacje o ofercie LSR, o sytuacji na rynku pracy, ale także porady, jak odnaleźć się po powrocie. Na forum migranci mieli możliwość zadawania pytań ekspertom. Zgodnie z danymi z 27 października 2008 r. odnotowano 1420 wejść na stronę internetową, ponadto zrekrutowano 20 beneficjentów, z tego 18 osób, które powróciły do kraju, trzy osoby otrzymały jednorazowe dotacje inwestycyjne³⁴.

³³ *Działania/Projekty/Wrócić i co dalej*, www.flzb.lbl.pl/d/dzialania/projekty/46 (23.03.2013); A. Urbanik, *Biłgoraj. Reportaż: Wrócić i co dalej*, Bezrobocie.org.pl (6.11.2008).

³⁴ A. Urbanik, *Leżajsk. Reportaż: „Wyprzedzić oczekiwania”*, Bezrobocie.org.pl (3.11.2008); M. Bujak, www.WrocdoPolski.pl, www.bezrobocie.org.pl (25.03.2013).

Podsumowanie

Próba jednoznacznej i pełnej oceny prezentowanych projektów i programów jest trudna z kilku powodów. Po pierwsze, w przypadku programów rządowych brak konkretnych i pełnych danych obrazujących ich efekty, po drugie istnieją kłopoty z dotarciem do potencjalnych beneficjentów. Składają się na to trudność w dotarciu do grupy docelowej oraz konkurencyjność różnych akcji. Zawodna jest także próba oceny programów skierowanych do reemigrantów według liczby powracających.

Skupiając się na polityce migracyjnej polskich władz, warto podkreślić, że wykazują pewną ciągłość, o czym świadczą programy podejmowane od 2006 r. Były i nadal są kierowane do trzech grup: przyszłych/potencjalnych migrantów, osób już pracujących poza krajem i ewentualnych reemigrantów.

Wydaje się, że słabiej wypadają koncepcje związane z reemigracją. Władze polskie w tym wypadku prowadzą raczej politykę reakcyjną, nie starają się za wszelką cenę nakłaniać do powrotów. O efektach decyduje w tym przypadku w dużej mierze stanowisko samych zainteresowanych, którzy wykazują pewną wstrzemięźliwość lub niezbyt przychylnie odbierają prezentowane koncepcje. Wśród opinii migrantów na temat przygotowanych pakietów nadal podkreślane są absurdy polskiego prawa oraz przerosty i utrudnienia biurokratyczne. Część migrantów zarzuca przygotowanym programom informacyjnym, że precyzyjnie instruuja, gdzie zapłacić zaległe podatki, a nie wspominają np. o możliwościach wsparcia młodych rodzin³⁵. Ponadto część osób pracuje „tam”, ale żyje nadal „tu”. W ich wypadku przekonywanie, że w Polsce żyje się taniej, nie ma sensu. Natomiast osoby pracujące poza krajem widzą różnice w warunkach pracy, niestety, na niekorzyść Polski.

Kolejnym problemem jest możliwość odnalezienia się migrantów na polskim rynku pracy. Zgodnie z programem „Wracaj do Polski”: *Najbardziej pożądane są osoby z uprawnieniami oraz ze znajomością języków obcych – przede wszystkim z bardzo dobrą znajomością angielskiego. Dużo przedsiębiorstw szuka też osób z doświadczeniem w administrowaniu i zarządzaniu projektami*³⁶. W rzeczywistości chętnie wracają osoby pracujące w drugorzędnych sektorach, które nie zawsze opanowały język kraju pobytu.

Migracje powrotne zależą od indywidualnej decyzji, która jest wynikiem porównania atrakcyjności krajów pobytu, warunków życia i pracy oraz indywidualnej sytuacji rodzinnej. Niektórzy wyjechali z Polski nieprzygotowani i nie chcą ryzykować po raz kolejny. Część z nich „uciekła” od polskiej rzeczywistości, która nie zmieniła się w znacznym stopniu. Inni próbują w jed-

³⁵ R. Małolepszy, *Na powrót... „Powrotnik”*, wp.pl (20.03.2013); T. Ziemia, *(Nie) wracaj-dopolski.pl*, www.wiadomosci.onet.pl/kiosk/kraj/nie-wracajdopolskipl,1,3344713,wiadomosc.html (26.03.2013).

³⁶ *Program Wracaj do Polski szansą emigrantów zarobkowych*, www.wnp.pl (20.03.2013).

nym kraju, a gdy się nie uda, przenoszą się do kolejnego. Nawet jeśli decydują się na powrót, czują się rozczarowani, zarobki ich nie satysfakcjonują, nie mogą znaleźć odpowiedniej pracy, nie potrafią odnaleźć się w polskiej rzeczywistości, więc ponownie wyjeżdżają.

Powracający muszą otrzymać atrakcyjne możliwości i nie mogą one tylko dotyczyć szansy na pracę. Do ich przyciągnięcia potrzebna jest cała infrastruktura, rozwinięty rynek mieszkaniowy, atrakcyjna możliwość spędzania wolnego czasu. Podczas spotkania migrantów zarobkowych mieszkających w Londynie z władzami Warszawy wśród różnych pytań były i te dotyczące oferty kulturalnej czy codziennego życia w stolicy.

Zdecydowanie wyżej natomiast należy ocenić programy skierowane do wyjeżdżających i już przebywających poza krajem. O ich wadze może świadczyć fakt, że Polacy wyjeżdżający w pierwszym okresie po akcesji byli niejako pozostawieni sami sobie, polskie instytucje, organizacje polonijne czy parafie polskojęzyczne zostały bowiem zaskoczone skalą oraz codziennymi trudnościami i potrzebami nowej migracji. Migranci poakcesyjni borykali się z wieloma problemami i odczuwali brak wsparcia ze strony polskich konsulatów, organizacji polonijnych czy parafii polskojęzycznych. Trudności dotyczyły znalezienia legalnej pracy, ale też wynajmu mieszkania, załatwienia formalności związanych z rejestracją w systemie podatkowym czy ubezpieczeniowym. Do tego należy dodać słabą znajomość języka kraju docelowego, nieznajomość rynku pracy oraz przysługujących im praw, co sprzyjało nadużyciom ze strony pośredników lub pracodawców. Dopiero w miarę upływu czasu pojawiło się pośrednictwo pracy, mieszkań, otwarto oddziały polskich banków, firmy zajmujące się przekazami pieniężnymi czy pomocą w kwestiach podatkowych, porad udzielali polscy prawnicy, tłumacze, lekarze, psychologowie, powstawały polskie instytucje, ale też sklepy, kluby, restauracje, kawiarnie itp.

Doniesienia prasowe o Polakach, którzy padli ofiarą grup przestępczych, ale też zagranicznych pracodawców, o osobach, które straciły pracę i nie potrafią odnaleźć się w nowej sytuacji, pokazują, jak ważne jest informowanie wyjeżdżających o warunkach i życiu w kraju docelowym. Równocześnie pozwalają docenić potrzebę i wagę akcji uświadamiania osób już pracujących za granicą w kwestii przysługujących ich praw.

Mira Malczyńska-Biały

WYBRANE PROBLEMY SPOŁECZNE W DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W ZAKRESIE OCHRONY PRAW KONSUMENTÓW W POLSCE

Uwagi wstępne

O rozwoju działań na rzecz ochrony praw konsumentów w Polsce możemy mówić dopiero po 1989 roku, kiedy to dokonująca się transformacja ustrojowa pociągnęła za sobą wiele przemian mających na celu tworzenie efektywnej i nowoczesnej gospodarki rynkowej. Wprowadzenie zasad wolnego rynku spowodowało realne zagrożenie interesów konsumenta wynikające głównie z braku odpowiednich norm prawnych oraz niekiedy żywiołowej działalności podmiotów gospodarczych. Odpowiednie działania ochronne państwa w zakresie praw konsumenta stały się wtedy podstawowym instrumentem wzmocnienia pozycji konsumenta jako słabszej strony układu rynkowego.

Ważnym podmiotem posiadającym uprawnienia do ochrony praw konsumentów w Polsce jest Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)¹. Konsumentem jest bowiem każdy obywatel² będący jednocześnie osobą fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jego działalnością gospodarczą lub zawodową³. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich unormowana jest zarówno przez przepisy ustawy zasadniczej, jak i akty niższego rzędu. Jako pierwsze instytucję tę regulowały przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r.⁴ Od 7 kwietnia

¹ Podmiotami ochrony konsumentów w Polsce są również: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK, Inspekcja Handlowa – IH, powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów oraz organizacje konsumenckie (art. 4 pkt 14, art. 45), zob. ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU, nr 50, poz. 331 z późn. zm.

² Zob. A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, I. Ozimek, *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2005, s. 90.

³ Por. art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, DzU, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁴ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, DzU, nr 21, poz. 123.

1989 r.⁵ regulacja działalności Rzecznika znalazła miejsce w znowelizowanej Konstytucji z 1952 r.⁶ Zgodnie z art. 32f ust. 1 ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności określonych w Konstytucji i przepisach prawa. Od 1997 roku działalność Rzecznika Praw Obywatelskich reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza artykułem 76 po raz pierwszy wprowadziła obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przez władze publiczne przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa⁷.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3).

Podjęcie czynności przez Rzecznika w zakresie ochrony praw konsumentów może nastąpić na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządów, na wniosek Rzecznika Praw Dziecka bądź z własnej inicjatywy (art. 9). Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem w sprawie naruszenia praw konsumentów może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania lub przekazać sprawę według właściwości odpowiedniej instytucji, jak również może nie podejmować sprawy, zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy (art. 11).

Skargi trafiające do RPO można zasadniczo podzielić na trzy kategorie: nadużycia na rynku finansowym i ubezpieczeniowym, nadużycia na rynku usług oraz nadużycia na rynku obrotów towarowych. W każdej z tych płaszczyzn u podłoża nieuczciwych działań przedsiębiorców pojawiają się również ważne kwestie społeczne związane między innymi z problemem starzejącego się społeczeństwa czy też szeroko rozumianej dyskryminacji, a do RPO trafiają sprawy dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych przedsiębiorców bazujących na niewiedzy oraz bezsilności osób starszych, bezdomnych czy niepełnosprawnych.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU, nr 19, poz. 101.

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., DzU, nr 33, poz. 232.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU, nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Ochrona konsumentów na rynku finansowym i ubezpieczeniowym

W Polsce po 1989 roku Rzecznik Praw Obywatelskich w szerokim zakresie podejmował działania oraz rozpatrywał skargi mające na celu ochronę konsumentów na rynku finansowym i ubezpieczeniowym. Liczną kategorię skarg stanowiły sprawy dotyczące dyskryminacji osób bezdomnych w dostępie do usług bankowych. Między innymi bank Pekao SA nie wydawał osobom bezdomnym posiadającym zatrudnienie lub otrzymującym świadczenia emerytalno-rentowe kart elektronicznych umożliwiających pobieranie pieniędzy z bankomatów, pomimo iż osoby te posiadały własny rachunek w tym banku. Osoby bezdomne mogły otrzymać pieniądze wyłącznie w kasie banku. Opisana praktyka wzbudziła wątpliwości Rzecznika co do zgodności z obowiązującym prawem. Banki wprowadzały ponadto ograniczenia w udzielaniu kredytów osobom niemającym zameldowania. Z napływających skarg wynikało, że wymagały od osób bezdomnych poręczenia żyrantów przy ubieganiu się o kredyty małej wysokości, mimo że osoby te posiadały zatrudnienie lub otrzymały świadczenia emerytalno-rentowe. Wymogi takie nie były natomiast formułowane w odniesieniu do potencjalnych kredytobiorców posiadających zameldowanie. Rzecznik wskazywał, iż zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Równość wobec prawa oznacza przede wszystkim jednakowe traktowanie podmiotów w jednakowych okolicznościach. Rzecznik wskazał na istniejące w niniejszej sprawie niebezpieczeństwo różnicowania sytuacji osób ze względu na ich status mieszkaniowy. Tymczasem posiadanie stałego źródła dochodu, które było podstawową przesłanką zawarcia umowy rachunku bankowego, przesądzało o konieczności zapewnienia wszystkim osobom wykazującym się takim dochodem możliwości nieograniczonego dostępu do własnych środków pieniężnych. Każdy bowiem, stosownie do art. 64 Konstytucji, ma prawo do własności i innych praw majątkowych⁸.

Kolejna kategoria skarg z zakresu usług bankowych dotyczyła osób w podeszłym wieku. Między innymi Bank Ochrony Środowiska SA różnicował swoich klientów ze względu na wiek, ograniczając dostępność lokaty o nazwie „Oszczędzaj z rysiem Ryszardem” dla osób, które ukończyły 75. rok życia. Zgodnie z prawem wszystkie podmioty powinny być równo traktowane w jednakowych okolicznościach. Posiadanie lokaty wiązało się z zapewnieniem dostarczenia środków na jej utworzenie, co przesądzało o konieczności zapewnienia wszystkim osobom wykazującym się określonym dochodem lub innymi możliwościami fi-

⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła”, nr 1, Warszawa 2009, s. 383–384.

nansowymi szansy nieograniczonego dostępu do korzyści płynących z możliwości korzystania z instytucji lokat⁹.

W oparciu o skargi osób starszych dotyczące odmowy udzielenia kredytu przez banki zostało opracowane wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie odmowy banków udzielenia kredytów z powodu braku rzekomo dostatecznej wiarygodności kredytowej po przekroczeniu wieku 70 lat. Zdaniem Rzecznika prawo banków do samodzielnej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy kredytowej nie mogło być kwestionowane. Samodzielność ta nie mogła jednak prowadzić do dyskryminacji osób starszych. Ocena zdolności spłaty zaciągniętego kredytu powinna opierać się na rzetelnej analizie dochodów, na aktualnym stanie majątkowym, a także na odpowiednich poręczeniach. Odmowa udzielenia kredytu tylko na podstawie przekroczenia przyjętego przez bank wieku nie powinna mieć miejsca¹⁰.

Rzecznik zwracał również uwagę na inne praktyki stosowane przez instytucje finansowe ograniczające możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek. Uznając prawo banków do autonomicznej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy, wskazywał, że autonomia ta nie mogła prowadzić do dyskryminacji osób starszych, bo narusza to konstytucyjną zasadę równości, a także przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka. Rzecznik zwrócił uwagę na sposób traktowania osób starszych przez niektórych pracowników banków, którzy wykorzystując ich ułomności (słaby wzrok i słuch), proponują dokonanie niekorzystnych inwestycji finansowych. Namawianie klientów do zakupu jednostek funduszy inwestycyjnych jako jedynych dających możliwość szybkiego i dużego zysku spowodowało, że Rzecznik otrzymywał liczne skargi wraz z prośbą o wskazanie organu, do którego można wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym. Analogicznie wyglądała sytuacja z drobnymi kredytami i pożyczkami udzielanymi przez banki osobom starszym bez rzetelnego badania zdolności kredytowej konsumenta. Banki nie zawsze wspomagały swoich dłużników w procesie naprawczym, często żądały natychmiastowej spłaty należności, naliczając odsetki za zwłokę, a następnie dokonując sprzedaży wierzytelności wyspecjalizowanej w windykacji długu firmie¹¹.

Problemy w pełnoprawnym korzystaniu z usług bankowych miały ponadto osoby niepełnosprawne. Napotykały na utrudnienia podczas korzystania z bankomatów, które nie były przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich i nie posiadały funkcji głosowej umożliwiającej korzystanie

⁹ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła”, nr 1, Warszawa 2010, s. 314.

¹⁰ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 rok*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 47, Warszawa 2003, s. 164–165.

¹¹ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009...*, s. 228.

z tego urzędnika przez osoby niewidome. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Związku Banków Polskich z prośbą o informację, czy problem obsługi osób niepełnosprawnych jest dostrzegany przez banki, a także – w przypadku odpowiedzi pozytywnej – o informację, czy i jakie działania podejmują banki w celu rozwiązania tego problemu¹².

Rzecznik interweniował również m.in. w kwestiach wydawania emerytom kart kredytowych zamiast kart bankomatowych czy zatrzymywania kart płatniczych w hipermarketach. Karta bankomatowa służyła tylko i wyłącznie do użytku w bankomacie. Stanowiła podstawowe narzędzie zdalnego dostępu do pieniędzy zgromadzonych na rachunku bankowym. Od wypłaty gotówki dokonanej w bankomacie banku, który kartę wydał, nie była pobierana prowizja. Natomiast karta kredytowa związana była z przyznaniem przez bank kredytu (zazwyczaj oprocentowanego), a od wypłaty gotówki, nawet z bankomatu banku, który wydał kartę, pobierana jest prowizja, o czym banki wydające karty kredytowe nie uprzedzają klientów. Samodzielność banków w podejmowaniu decyzji w tej kwestii powinna istnieć, aczkolwiek zasadne jest, aby mieściła się w granicach prawa i nie prowadziła do dyskryminacji osób starszych¹³.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał skargi od osób ubiegających się o przyznanie kredytu kwestionujących zasady oceny ich zdolności kredytowej. Zastrzeżenia budziła w szczególności konieczność przedstawiania bankom dokumentów, z których wykonywana była kserokopia, a następnie gromadzono uzyskane w ten sposób dane osobowe nieistotne dla celu, w którym były udostępniane. Dotyczyło to w szczególności osób, wobec których sąd rozwiązał małżeństwo przez rozwód. W ich ocenie żądanie przez banki przedstawienia wyroku orzekającego rozwód naruszało ich konstytucyjne wolności i prawa osobiste¹⁴.

Inną kategorię skarg reprezentowali konsumenci pokrzywdzeni przy korzystaniu z rynku ubezpieczeniowego. Dotyczyły one nierzetelnego traktowania obywatela jako kontrahenta przez przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe m.in. w zakresie poziomu i kalkulacji składek za ubezpieczenia ustawowe, zaniżania odszkodowań za szkody w budynkach i uprawach rolnych czy wysokości rent wypadkowych z tytułu ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, chorób i kosztów leczenia w czasie pobytu za granicą¹⁵.

Do Rzecznika wpływały też wnioski w zakresie ochrony ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń osobowych i majątkowych. W szczególności dotyczyły osób pobierających renty wypadkowe i uzupełniające. Ze względu na swoją małą

¹² *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008...*, s. 385.

¹³ Tamże, s. 385–386.

¹⁴ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła”, nr 1, Warszawa 2012, s. 188.

¹⁵ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1989 – 30 XI 1990*, „Biuletyn RPO. Materiały, nr 9”, Warszawa 1991, s. 122–125.

wartość wypłacane świadczenia nie spełniały swojego ekonomicznego celu. W przypadku negatywnego stanowiska Zakładu Rzecznik informował osobę zainteresowaną o możliwości dochodzenia swych praw na drodze postępowania sądowego, wskazując właściwe orzecznictwo sądowe¹⁶.

Rzecznik podjął się ponadto wyjaśnienia kwestii dotyczących odmów wypłaty świadczenia przez zakłady ubezpieczeń, w sytuacji gdy doszło do urodzenia martwego dziecka. Z przeanalizowanych spraw wynikało, iż powodem tego było dowolne definiowanie „martwego urodzenia” przez ubezpieczycieli w ogólnych warunkach ubezpieczenia, stanowiących integralną część umów grupowego ubezpieczenia na życie. W opinii Rzecznika takie kształtowanie treści ogólnych warunków ubezpieczenia mogło tworzyć ryzyko naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Gdyby zakłady ubezpieczeń zobowiązały się do świadczeń z tytułu martwego urodzenia dziecka, to za niezasadne należałoby uznać uzależnienie przyznania świadczenia od określenia wieku dziecka czy też spełnienia przesłanki zarejestrowania urodzenia zgodnie z przepisami o aktach stanu cywilnego. W celu wyjaśnienia powyższej sprawy Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie stosownych działań. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że wszystkie sygnały dotyczące normalizacji kwestii wypłaty świadczenia w przypadku urodzenia martwego dziecka dotyczyły grupowych ubezpieczeń pracowniczych. Tymczasem w odniesieniu do tego rodzaju ubezpieczeń w ogóle nie można mówić o istnieniu stosunku konsumenckiego. Zakłady ubezpieczeń dysponowały pewnym zakresem swobody przy określaniu, za co będą ponosić odpowiedzialność. Narzucanie towarzystwom ubezpieczeniowym definicji publicznoprawnych byłoby co do zasady niezgodne z prawem. W odniesieniu do uwag dotyczących wymogu rejestracji urodzenia martwego i niejednolitej praktyki szpitali dotyczącej wystawiania kart zgonu stwierdzono, że ewentualny problem mógłby dotyczyć tylko tych przypadków, w których ochroną ubezpieczeniową objęte było martwe urodzenie (a ściślej, zgodnie z przepisami o dokumentacji medycznej, poronienie) przed upływem 22 tygodnia ciąży, kiedy nie było obowiązku rejestracji takiego zdarzenia w aktach stanu cywilnego, a jednocześnie zakład ubezpieczeń wymagałby potwierdzenia takiej rejestracji. Niedozwoloną klauzulą umowną byłaby klauzula, która wymagałaby od konsumenta okazania dokumentu, którego nie ma możliwości uzyskać albo którego uzyskanie powodowałoby zbyt duże trudności¹⁷.

Innym problemem, który podjął Rzecznik, była działalność różnorodnych firm i form windykacyjnych. Dokumentacja przedstawiona przy skargach indywi-

¹⁶ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r...*, s. 326–327.

¹⁷ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła”, nr 1, Warszawa 2011, s. 190.

dualnych wskazywała, że systematycznie wzrastała liczba firm windykujących długi, a stosowane przez nie metody, w tym zastraszanie i szantaż, budziły wątpliwość co do ich rzetelności i legalności. Banki ponadto coraz częściej posługiwały się tymi firmami dla windykacji trudnych wierzytelności¹⁸. Naganne były metody działania niektórych firm windykacyjnych tzn. nachodzenie w domach, żądanie zapłacenia długu przez członków rodziny, z którymi dłużnik mieszka, czy wykorzystywanie braku orientacji prawnej osób, do których się zwracają, celem wkroczenia do mieszkania. Według Rzecznika stosowanie tego rodzaju metod powinno się spotykać ze zdecydowaną reakcją prokuratury¹⁹.

Ochrona konsumentów na rynku usług

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował również sprawy dotyczące szeroko rozumianej kwestii ochrony konsumentów w aspekcie nierzetelnego traktowania obywatela jako kontrahenta na rynku usług. Przyczyną występowania takich naruszeń były dokonujące się zmiany gospodarcze mające na celu dowartościowanie przedsiębiorczości i komercjalizację działań podmiotów świadczących dobra i usługi. Nastąpiła ekspozycja interesu silniejszego podmiotu rynkowego – przedsiębiorców – w stosunku do słabszego, tj. konsumentów. Nadużycia te przejawiały się m.in. w narzucaniu wygórowanych cen, niekorzystnych warunków umów, w szczególności w zakresie przerzucania na słabszego kontrahenta całości ryzyka handlowego, wprowadzaniu niedozwolonych transakcji wiązanych, pobieraniu opłat za świadczenia realnie nieistniejące lub w rozmiarach nieodpowiadających rzeczywistości. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na niedostrzeżenie powyższych zjawisk przez administrację centralną, przeświadczoną, iż jest to nieuchronność towarzysząca gospodarce rynkowej. Tymczasem powinny zostać wprowadzone odpowiednie techniki i metody obrony interesu konsumenta.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował między innymi sprawy dotyczące nadużywania swoich praw przez przewoźników w stosunku do klientów. Liczne były skargi na sposób dokonywania zwrotów za niewykorzystane bilety kolejowe na trasy zagraniczne, ulgi w przewozach zagranicznych dla osób mających prawo do zniżki czy braku zniżek dla inwalidów za przejazd Polskimi Liniami Kolejowymi. Zniżki te dotyczyły kombatanatów, pracowników państwowych i nauczycieli. Problem pojawiał się w wypadku, gdy wskazani konsumenci korzystali z usług kolei, jadąc za granicę, a posiadali prawo do ulgi kolejowej na terenie kraju. Sporne było, czy w takim wypadku zobowiązani byli płacić za bilet bez żadnej ulgi do stacji końcowej, czy też przysługiwało im prawo do ulgi na odcinku do

¹⁸ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 rok...*, s. 160.

¹⁹ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 rok...*, s. 217.

stacji granicznej. Praktyka była taka, iż w zasadzie nie korzystali wtedy z przyśługujących im ulg na odcinku krajowym²⁰.

Ochrona korzystających z przewozów osobowych wiązała się z działaniami Rzecznika między innymi w kwestii skarg na kontrolerów biletów PKP, którzy kwestionowali i zatrzymywali legitymacje uprawniające do przejazdów ulgowych z powodu nieznacznego wytarcia się odcisku pieczęci lub prolongaty w nieodpowiednim miejscu. Rzecznik uznał, że brak było podstaw do zatrzymania dokumentu uprawniającego do przejazdu ulgowego wówczas, gdy dowód osobisty mógł potwierdzić tożsamość podróżnego, tym samym nie było podstaw do uzasadnionego podejrzenia, że dokument był podrobiony²¹. Rzecznik rozpatrywał również skargi dotyczące ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym w zakresie przepisów wyłączających nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²².

Innymi problemami, na które wskazywali konsumenci, były jakość usług świadczonych przez przewoźników kolejowych w zakresie przewozu osób, wstrzymanie kursów niektórych pociągów InterRegio czy likwidacja połączeń kolejowych na wybranych trasach. Ze skarg tych wynikało, iż spółka PKP Intercity bardzo późno zawiadomiła o swojej decyzji w tej sprawie opinię publiczną oraz władze samorządowe, a ponadto postanowiła najpierw zlikwidować pociągi na trasach uznanych za deficytowe, a następnie rozpocząć poszukiwania przewoźników, którym zleci kursy autobusowej komunikacji zastępczej²³.

Ochrona konsumentów na rynku obrotów towarowych

Biorąc pod uwagę rodzaje wpływających do Rzecznika spraw oraz niedostateczną reakcję organów władz publicznych, można stwierdzić, że konsument czuł się zagrożony również na rynku obrotów towarowych. Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w różnorodnych sprawach z tego zakresu oraz wskazywał na podstawowy problem, jakim był brak odpowiednich przepisów prawa dotyczących zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów. Stworzenie odpowiednich regulacji w tym zakresie uniemożliwiłoby stosowanie niedozwolonych klauzul umownych z udziałem konsumentów a tym samym zawierane umowy byłyby wolne od niekorzystnych dla niego warunków²⁴.

²⁰ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1989 – 30 XI 1990...*, s. 125.

²¹ Por. *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 43, Warszawa 2001, s. 176.

²² *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela...*, s. 229.

²³ Tamże, s. 232.

²⁴ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r...*, s. 325.

Na nadużycia przedsiębiorców na rynku obrotów towarowych oraz nieuczciwe praktyki rynkowe narażone były w szczególności dwie grupy konsumentów: osoby starsze oraz niepełnosprawne. Dla nich w większości całkowicie niezrozumiałe były istniejące różnice pomiędzy regulacjami dotyczącymi rękojmi i gwarancji. Rzecznik wskazywał, iż wszystkie uprawnienia, jakie gwarantowało prawo konsumentowi z tych tytułów, okazywały się iluzoryczne, w sytuacji gdy prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd jest szczególnie utrudnione. Przyczyną takiego stanu były następujące fakty: rozpoznawanie sprawy trwało wiele miesięcy, proces był bardzo drogi (wpis, pomoc adwokacka), sądy konsumenckie działające przy wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej uzależniały wszczęcie procesu od zgody przedsiębiorcy²⁵.

Skargi z zakresu ochrony praw konsumenta na rynkach niezmonopolizowanych świadczyły o nierzetelnych praktykach przedsiębiorców w sprzedaży bezpośredniej i innych transakcjach. Dlatego RPO prowadził m.in. sprawy sprzedaży samochodów w systemie kredytowym, nierzetelnych praktyk przy zawieraniu umów o usługi turystyczne czy skargi związane ze sprzedażą towarów i usług. Rzecznik rozpatrywał ponadto skargi indywidualne związane z działalnością firm proponujących rzekomo korzystne lokaty finansowe (systemy typu „piramida”)²⁶.

Wiele skarg dotyczyło ponadto umów o nabycie towarów w systemie konsorcyjnym. Umowy dla zainteresowanych były niekorzystne, gdyż m.in. nie pozwalały na określenie ostatecznej wysokości sumy należności, jaką zapłaciłby nabywca tytułem ceny i kosztów administracyjnych, naliczanej procentowo w stosunku do aktualnej wysokości rat miesięcznych. Raty miesięczne były ustalane na bieżąco, odpowiednio do aktualnej ceny towaru, ceny zaś rosły. W przypadku rezygnacji z uczestnictwa w grupie konsorcyjnej organizator zobowiązany był do zwrotu sumy rat miesięcznych nie wcześniej niż z chwilą likwidacji konsorcjum²⁷.

Do Rzecznika wpływały również skargi na konsorcja samochodowe. Ich przedmiotem były w szczególności: sposób rozliczenia dokonywany przez spółki z osobami rezygnującymi z uczestnictwa w systemie, wprowadzające w błąd potencjalnych klientów zapewnienie udzielane ustnie przez przedstawicieli firm co do krótkiego terminu oczekiwania na samochód oraz częste przypadki niemożności zapoznania się przez klienta firmy ze szczegółowymi warunkami umowy.

Inną formą oszukańczych działań na szkodę obywateli były ogłoszenia o pracy chałupniczej pochodzące od firm krajowych lub wysyłających takie ogłoszenia

²⁵ Por. *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r...*, s. 355.

²⁶ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r...*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 35, Warszawa 1998, s. 143–144.

²⁷ *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r...*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 29, Warszawa 1996, s. 207.

z zagranicy. Ogłoszenia takie proponowały pracę polegającą zwykle na montażu prostych wyrobów z dostarczonych przez firmę elementów pod warunkiem zamówienia i wykupienia zestawu materiałów do wykonania próbnego egzemplarza takiego wyrobu oraz odesłania go firmie celem oceny jakości wykonania przez kontrolę techniczną²⁸.

Licznymi nadużyciami, z którymi borykał się nabywca na rynku obrotów towarowych, były m.in. wyłudzenia na szkodę konsumentów. Dotyczyły one firm posługujących się metodą „na ceną nagrodę”, które oferowały wyłącznie „wygrane”, i dotacje finansowe z wykorzystaniem do pozyskiwania pieniędzy konsumentów głównie numerów audiotele²⁹. Swoistą kategorię spraw stanowiły również skargi indywidualne skierowane przeciwko stosowaniu przez przedsiębiorców agresywnych praktyk rynkowych. Praktyki te przejawiały się w przeprowadzaniu przez wyspecjalizowane firmy badań ankietowych, których wyniki miały służyć przedsiębiorcom do wyboru najbardziej efektywnych sposobów dystrybucji oraz form i metod marketingu. Jedną z form takich badań były wywiady telefoniczne. Ta metoda rynkowa była często odbierana przez konsumentów jako agresywna, uciążliwa i tym samym niepożądana oraz naruszająca prywatność osób, do których w ten sposób zwracali się ankieterzy³⁰.

Rzecznik podejmował ponadto problem dotyczący agresywnych, głośnych reklam. Z otrzymywanych skarg wynikało, że celowe zwiększanie natężenia dźwięku przez nadawców telewizyjnych w trakcie emisji reklam było odbierane negatywnie przez widzów. Niespodziewane zwiększenie natężenia dźwięku od kilku do kilkunastu decybeli przy nadawaniu reklamy w przerwie programu stanowi naruszenie ich prywatności. Nagła zmiana natężenia dźwięku zmusza ponadto telewizzka do ciągłego regulowania odbiornika³¹.

Do Rzecznika wpływały również skargi na złą jakość konkretnych towarów konsumenckich. Dotyczyło to m.in. zabawek niebezpiecznych dla dzieci. Wskazywano, że mimo licznych akcji edukacyjnych oraz szerokiego nadzoru nad rynkiem produktów dla dzieci ze strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Państwowej Inspekcji Handlowej na rynku pojawiały się zabawki, które mogły spowodować wypadki i urazy u dzieci lub przynajmniej się do nich przyczynić. Problem ten dotyczył zarówno zabawek posiadających wymagane przepisami oznaczenia, jak i tych, które były zbywane z naruszeniem przepisów lub poza oficjalną siecią handlową³².

²⁸ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 37, Warszawa 1999, s. 197–198.

²⁹ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 rok*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 48, Warszawa 2004, s. 216.

³⁰ Tamże, s. 219.

³¹ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 rok*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 56, Warszawa 2007, s. 280.

³² *Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008...*, s. 387–389.

Prawa konsumenta na rynku obrotu towarowego były także nadużywane przez praktyki stosowane przez sieci sprzedaży sprzętu komputerowego. Niektóre sklepy oferowały sprzedaż laptopów, ale tylko łącznie z zainstalowanym systemem operacyjnym Microsoft Windows Vista. Nie było możliwości zakupu komputera bez zainstalowanego systemu, zaś do samego sprzętu nie było dołączone oprogramowanie w postaci sterowników. Wiązało się to z koniecznością udania się do serwisu za każdym razem, gdy powstawała potrzeba przeinstalowania systemu lub dokonania innych czynności związanych z funkcjonowaniem komputera na poziomie programowym i systemowym³³.

Uwagi końcowe

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w zakresie ochrony praw konsumentów ma różnorodny charakter i dotyczy szerokiego spektrum spraw na rynku finansowym i ubezpieczeniowym, na rynku usług oraz rynku obrotów towarowych. Duży zakres skarg stanowią sprawy przeciw przedsiębiorcom wykorzystującym niewiedzę oraz łatwowierność konsumentów szczególnie narażonych na nadużycia, tj. osób starszych, bezdomnych czy niepełnosprawnych. Nie ulega wątpliwości, iż pomimo licznych działań w zakresie informacji i edukacji świadomość konsumentka we współczesnej Polsce jest stosunkowo niska. Potwierdzają to raporty z badań konsumenckich prowadzonych na zlecenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁴. Szczególnie niski poziom świadomości konsumenckiej prezentują osoby w wieku starszym, z niższym wykształceniem, których miejscem zamieszkania jest wieś. To z myślą o nich powinny być podejmowane inicjatywy podnoszące poziom świadomości konsumenckiej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że instytucja RPO przyczynia się do kształtowania przyjaznego konsumentom prawodawstwa, sprawia, że nabywcy zostają odpowiednio ukierunkowani w walce o swoje prawa, oraz powoduje, iż wszyscy uczestnicy obrotu rynkowego są obligowani do przestrzegania praw konsumenckich.

³³ *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2007 rok*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 63, Warszawa 2008, s. 385.

³⁴ Między innymi w 2004 roku przeprowadzono badanie pt. „Znajomość i korzystanie z praw konsumenckich”, w 2005 roku – „Znajomość instytucji rządowych i organizacji chroniących interesy konsumentów”, w 2007 – „Analiza poziomu świadomości konsumenckiej, sposobów podejmowania decyzji konsumenckich i barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku”, w 2009 roku – „Badanie konsumentów III wieku”.

NOTY O AUTORACH

Dr Edyta Czop – adiunkt w Zakładzie Historii Najnowszej w Instytucie Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Marek Delong – adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych i Gospodarczych w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Grata – profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierownik Zakładu Międzynarodowych Stosunków Politycznych i Gospodarczych w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Anna Kołomycew – adiunkt w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Bogusław Kotarba – adiunkt w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Mgr Magdalena Łobos-Kubiś – absolwentka studiów historycznych, doktorantka w Instytucie Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Mira Malczyńska-Biały – adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych i Gospodarczych w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Anna Jarosz-Nojszewska – adiunkt w Katedrze Historii Społecznej i Gospodarczej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Mgr Agnieszka Ostrowska – absolwentka studiów politologicznych, doktorantka w Instytucie Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Regina Pacanowska – adiunkt w Pracowni Historii Wizualnej Instytutu Historii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dr Krzysztof Popiński – adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

Mgr Maria Prusak – absolwentka studiów historycznych, doktorantka w Instytucie Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dr Mateusz Rodak – adiunkt w Pracowni Przeobrażeń Społecznych Instytutu Historii Polskiej Akademii Nauk w Warszawie

Dr Bartosz Szegda – doktor nauk politycznych, absolwent studiów historycznych i politologicznych na Uniwersytecie Rzeszowskim