

Mariola Magda Szewczak-Daniel

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: mariola.szewczak@poczta.umcs.lublin.pl

ORCID: 0000-0001-6245-2211

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.01.07

Opieka komunalna nad dziećmi w działalności międzywojennego Zarządu Miasta Lublina

ABSTRAKT

Troska wobec najmłodszych zajmowała szczególne miejsce w systemie opieki społecznej odradzającego się Państwa Polskiego, zarówno ze względów humanitarnych, jak i politycznych, ponieważ dzieci stanowiły grupę obywateli, na której najmocniej odcisnęło się piętno I wojny światowej. Na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej obowiązek sprawowania, jak również finansowania, opieki społecznej w pierwszej kolejności przypadł jednostkom samorządu terytorialnego, zaś wśród nich w największym stopniu gminom. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie działalności Wydziału Opieki Społecznej Zarządu miasta Lublina w zakresie organizacji opieki nad dziećmi, które w myśl obowiązującego ustawodawstwa były uprawnione do uzyskania pomocy ze strony gminy. Dla osiągnięcia tego celu w artykule zostało ukazane przede wszystkim funkcjonowanie lubelskich zakładów opiekuńczo-wychowawczych, niosących pomoc najmłodszym. Poza zakresem niniejszego opracowania pozostają natomiast kwestie dotyczące opieki społecznej nad osobami dorosłymi i chorymi. Drugim zasadniczym celem jest przedstawienie stanu prawnego obowiązującego na ziemiach polskich w okresie dwudziestolecia międzywojennego w zakresie rozwoju ustawodawstwa dotyczącego opieki społecznej, w tym opieki nad dziećmi. Dla osiągnięcia przedstawionych celów posłużono się przede wszystkim metodą historyczno-prawną, polegającą na badaniu i krytycznej ocenie źródeł archiwalnych oraz zjawisk prawnych. Szerokie zastosowanie znalazła również metoda statystyczna, wykorzystana do przedstawienia danych liczbowych, obrazujących stan opieki społecznej nad dziećmi, zorganizowanej przez Wydział Opieki Społecznej Zarządu Miasta Lublina. Bazę materiałową opracowania stanowiła literatura przedmiotu, taktująca

o organizacji opieki społecznej w II Rzeczypospolitej, źródła archiwalne oraz źródła drukowane. Szczególne znaczenie odegrały źródła archiwalne, zdeponowane w Archiwum Państwowym w Lublinie, tj. seria nr 7 – Akta miasta Lublina 1918–1939. Do jednostek najbardziej wykorzystanych należą akta Wydziału Opieki Społecznej Zarządu Miasta Lublina dotyczące organizacji miejskich zakładów opiekuńczo-wychowawczych, wiadomości statystycznych i sprawozdań ogólnych z działalności Wydziału Opieki Społecznej oraz sprawozdań z opieki zamkniętej, półotwartej, otwartej oraz innych czynności. Szerokie zastosowanie znalazły również sprawozdania z działalności opiekuńczej Wydziału Opieki Społecznej, zamieszczone w Dzienniku Zarządu Miasta Lublina, będącego oficjalnym publikatorem samorządowego organu wykonawczego.

ABSTRACT

Municipal Childcare in the Activities of the Interwar Lublin City Board

The concern for the youngest was given a special prominence in the social care system of the resurgent Polish State, both for humanitarian and political reasons. Pursuant to the Act of August 16, 1923 on social care, the obligation to provide and to finance social care was born by local governments units and among them by the communes. The aim of this article is to present the activity of the Department of Social Care of the Lublin City Board in the field of organizing care for children who, in accordance with the applicable legislation, were entitled to benefit from the commune assistance. To achieve this goal, the article primarily presents the functioning of Lublin care and educational institutions which provided help to the youngest. However, issues related to social care for adults and the sick remain outside the scope of this study. Another vital aim is to present the legal situation prevailing in Poland in the interwar period in the field of the development of legislation on social care, including childcare. To achieve the above presented goals, the author used mostly historical-legal method which consists in the examination and critical evaluation of the archival sources and legal phenomena. The statistical method was also broadly applied to present the numerical data illustrating the condition of social childcare organized by the Social Care Department of the Lublin City Board. The material base of this study was not only the literature on the subject, treating on the organization of the social care in the Second Polish Republic, but also archival and printed sources deposited in the National Archives in Lublin, i.e., series No. 7 – The Files of the Lublin City in the years 1918-1939. Mostly used were files of the Department of Social Care of Lublin City Board concerning the organization of the local care and educational institutions, statistic data and general reports on the activity of the Department of Social Care and reports on closed care, semi-open care, open care and other activities. Also, the reports concerning the care activity of the Department of Social Care, publicized in the Journal of the Lublin City Board [Dziennik Zarządu miasta Lublina] which was the official local government publisher of the executive body.

Słowa kluczowe: zakład opiekuńczy, zarząd miasta, Wydział Opieki Społecznej, dzieci

Key words: social care, health care center, City Board, Social Care Department, children

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie zagadnień związanych z działalnością międzywojennego Zarządu Miasta Lublina w dziedzinie opieki nad dziećmi na tle rozwijającego się ustawodawstwa poświęconego systemowi opieki społecznej w okresie II Rzeczypospolitej. W artykule zostało ukazane przede wszystkim funkcjonowanie lubelskich zakładów opiekuńczo-wychowawczych, niosących pomoc najmłodszym. Poza zakresem niniejszego opracowania pozostają natomiast kwestie dotyczące opieki społecznej nad osobami dorosłymi i chorymi.

Troska wobec najmłodszych zajmowała szczególne miejsce w systemie opieki społecznej odradzającego się państwa polskiego. Była ona bowiem podyktowana nie tylko, co oczywiste, względami humanitarnymi, ale również politycznymi. Dzieci stanowiły grupę obywateli, na której najmocniej odcisnęło się piętno I wojny światowej. Sieroty zupełne i półsieroty stanowiły aż 15% wszystkich małoletnich. Pierwszy powszechny spis ludności, przeprowadzony w 1921 r., wskazywał, że w Polsce było ponad 1,5 mln sierot, z czego 112 tys. to sieroty zupełne¹.

Z drugiej strony władze państwowe dostrzegały, że sprawa wychowania dzieci powinna stanowić jedno z najważniejszych zadań ówczesnego demokratycznego państwa. Zdawano sobie sprawę, że powojenne zubożenie społeczeństwa, a co za tym idzie zanik moralności, wydatnie przyczyniał się do wzrostu przestępczości wśród nieletnich. W celu przeciwdziałania tym wielce negatywnym zjawiskom społecznym, na barkach odradzającego się samorządu spoczął obowiązek stworzenia warunków dla normalnego wychowania i rozwoju dzieci pozbawionych należytej opieki².

¹ M. Brenk, K. Chaczko, R. Pląsek, *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 44; Główny Urząd Statystyczny, *Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 r.*, Warszawa 1927, s. 66.

² [Autor nieustalony], *Po reorganizacji Wydziału Opieki Społecznej*, „Ziemia Lubelska” 1929, nr 250, s. 2.

Ustawodawstwo opiekuńcze w II Rzeczypospolitej

Na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości panowały różne systemy prawne odziedziczone po zaborcach³. Odmienny stan prawny obowiązywał także w dziedzinie opieki społecznej. Najbardziej rozwinięte ustawodawstwo w tym zakresie istniało w dawnym zaborze pruskim, które jak się później okazało, posłużyło jako wzorzec w trakcie konstruowania niektórych polskich przepisów o opiece społecznej⁴. Na terenie byłego zaboru austriackiego nie istniał jednolity system polityki społecznej. Poszczególne kraje koronne miały w tym zakresie daleko idącą swobodę, wyrażającą się w prawie wydawania zarządzeń, umożliwiających gminom realizację ciężącego na nich obowiązku zaopatrzenia ubogich. Podkreślić należy, że miasta galicyjskie, poza nielicznymi wyjątkami, przepisów takich na ogół nie wydawały⁵. Sytuacja ustawodawstwa opiekuńczego najgorzej przedstawiała się na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. W praktyce nie istniały tam żadne instytucje państwowe zabezpieczające potrzeby socjalne ludności, a instytucje dobroczynne o charakterze społecznym były pozbawione pomocy ze strony władz rosyjskich oraz poddawane nadmiernej kontroli⁶.

Podwaliny pod rozwój prawodawstwa dotyczącego opieki społecznej w okresie II Rzeczypospolitej położyły regulacje Konstytucji marcowej. Artykuł 103 ustawy zasadniczej zapewniał dzieciom pozostającym bez należytej opieki rodzicielskiej oraz zaniedbanym pod względem wychowawczym prawo do opieki i pomocy ze strony Państwa w zakresie określonym ustawą⁷. Podobnie art. 102 w sposób nieco pośredni wskazywał na obowiązek Państwa w zakresie opieki nad swymi obywatelami, wskazując, że: „Państwo ma obowiązek udostępniania także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytułki”⁸.

Jednakże dopiero ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r. przyniosła znaczącą zmianę w organizacji opieki społecznej, w tym przede wszystkim opieki nad dzieckiem⁹. Regulacja ta, formalnie obowiązująca przez 67 lat

³ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Kraków 2001, s. 291; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszka, cz. II, Warszawa 1968, s. 260–261.

⁴ J. Starczewski, *Ustawodawstwo o Opiece Społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 4, s. 1–2.

⁵ A. Jachowicz, *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 23.

⁶ M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej...*, s. 18.

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P. nr 44, poz. 267), [dalej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.]; J. Starczewski, op. cit., s. 3.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., art. 102.

⁹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92, poz. 726), [dalej: ustawa o opiece społecznej z 1923 r.].

zorganizowała zinstytucjonalizowany system opieki społecznej w II Rzeczypospolitej¹⁰. Trzeba podkreślić, że ustawa o opiece społecznej nie obowiązywała na terenie całego kraju, ponieważ jej przepisy nie odnosiły się do województw: śląskiego, pomorskiego oraz poznańskiego¹¹.

System opieki społecznej miał w zamierzeniu uzupełniać system ubezpieczeń społecznych, stąd jego beneficjentami były osoby, które w chwili prac nad ustawą o opiece społecznej nie podlegały ubezpieczeniom tj. dzieci, matki z dziećmi, bezrobotni, inwalidzi, czy też osoby starsze¹². Szczegółowy zakres podmiotowy systemu opieki społecznej został określony przez art. 2 ustawy o opiece społecznej z 1923 r., który stanowił, że obejmowała ona przede wszystkim: „a) opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami i półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępnymi oraz zagrożonymi przez wpływy złego otoczenia; b) ochronę macierzyństwa; c) opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i w ogóle niezdolnymi do pracy; d) opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; e) opiekę nad więźniami po odbyciu kary; f) walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem; g) pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi”. Z tak przedstawionego katalogu daje się wywieść, że zadanie opieki nad dzieckiem było obowiązkiem niejako priorytetowym, mającym zostać zrealizowanym z wyprzedzeniem przed pozostałymi zadaniami polityki społecznej.

Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. stanowiła dokument ramowy, wyznaczający główne zasady systemu opieki społecznej w II Rzeczypospolitej, wśród których znalazła się przede wszystkim zasada niesienia pomocy wszystkim potrzebującym, wyrażona w art. 1. Zgodnie z tym przepisem, definiującym zresztą

¹⁰ Przepisy ustawy o opiece społecznej były rozbudowane m. in. treścią następujących aktów prawnych: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 1924 r. – w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wynikających stąd kosztów. (Dz.U. 1924 nr 56, poz. 576); Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 lipca 1924 r. – w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej (Dz.U. 1924 nr 70, poz. 682); Ustawa z dnia 18 lutego 1925 r. – o Radzie Opieki Społecznej (Dz.U. 1925 nr 26, poz. 171); Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. – o nadzorze i kontroli działalności opiekuńczych (Dz.U. 1927 nr 40, poz. 354); Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 października 1927 r. o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych (Dz.U. 1927 nr 100, poz. 866); Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. – o regulaminach zakładów opiekuńczych (Dz.U. 1927 nr 100, poz. 867); Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej (Dz.U. 1928 nr 29, poz. 267).

¹¹ M. Brenk, K. Chaczko, R. Pląsek, *Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej-wprowadzenie do tekstów źródłowych*, „Praca Socjalna” 2019, nr 4 (34), s. 10; D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 98.

¹² P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 218.

cele opieki społecznej, opieką społeczną było: „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogli, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego”¹⁴. Przepis ten podkreślał przede wszystkim państwowy charakter systemu, stanowiąc, że potrzeby miały być zaspokajane ze środków publicznych, przez co otrzymał bezprecedensowe brzmienie jako rdzeń budowanego powszechnego systemu polityki społecznej¹³.

Drugą z podstawowych zasad, wyrażoną w art. 4 ustawy, było powierzenie obowiązku sprawowania, jak również finansowania, opieki społecznej w pierwszej kolejności jednostkom samorządu terytorialnego, zaś wśród nich w największym stopniu gminom¹⁴. Szczegółowy podział obowiązków opiekuńczych gmin, powiatów, województw i Państwa określał art. 5 ustawy o opiece społecznej¹⁵. Zgodnie z treścią tego przepisu (pkt c) miasta wydzielone z powiatu, a taki status wówczas posiadało miasto Lublin, sprawowały opiekę zakładową i pozazakładową. Warto więc w tym miejscu wyjaśnić na czym polegały owe systemy.

Opieka otwarta polegała na niesieniu pomocy w formie świadczeń materialnych, bez zmiany środowiska, w którym uprawniony przebywał. Była to ze swej istoty opieka nieobejmująca wszystkich potrzeb uprawnionego, czyli niepełna. Zadanie opieki otwartej polegało na uzupełnianiu braków życiowych dla zabezpieczenia minimum najpotrzebniejszych potrzeb. Opieka zamknięta, zwana zakładową, polegała na przeniesieniu potrzebującego opieki do nowych warunków, przystosowanych do jego potrzeb, odsuwając go tym samym od dotychczasowego środowiska, w którym funkcjonował. W praktyce oznaczało to umieszczenie osoby potrzebującej w zakładzie zamkniętym. Kategorię pośrednią między przedstawionymi powyżej typami stanowiła opieka półotwarta, do której zaliczało się czasowe przeniesienie osoby uprawnionej w inne warunki np. dla poratowania zdrowia (kolonie, półkolonie), dla uzupełnienia brakującej opieki domowej (żłobkiienne dla dzieci matek pracujących)¹⁶.

Katalog świadczeń służących zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, został wymieniony w art. 3 ustawy o opiece społecznej¹⁷. Przedstawione tam środki można zakwalifikować do czterech podstawowych grup: a) środki

¹³ M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej...*, s. 18.

¹⁴ Artykuł 4 ustawy o opiece społecznej z 1923 r.; M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna 2014, nr 1, s.119.

¹⁵ J. C. Babicki, *Formy Opieki Społecznej*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 6, s. 2-3.

¹⁶ M. Bornstein-Lychowska, *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 292-293.

¹⁷ N. Stolińska-Pobralaska, *Kształtowanie się podstaw polskiego prawa opiekuńczego w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Z teorii i doświadczeń pedagogicznych*, red. T. Jałmużna, „Łódzkie Studia Pedagogiczne” nr 1, s. 104.

służące do zaspokojenia potrzeb biologicznych, b) działalność wychowawcza dzieci i młodzieży, c) działalność związana z funkcjonowaniem na rynku pracy, d) zorganizowanie pogrzebu¹⁸. W literaturze przedmiotu poświęconej rozwojowi pomocy społecznej, w tym wyraźnym wyartykułowaniu środków mających zaspokoić niezbędne potrzeby życiowe dopatrywano się początku nowego spojrzenia na problematykę socjalną i co za tym idzie, początku późniejszych praw socjalnych jako praw przysługujących każdemu obywatelowi, spełniającemu określone warunki¹⁹.

Organizacja opieki nad dziećmi przez Zarząd m. Lublina w świetle obowiązującego ustawodawstwa o opiece społecznej w latach 1918–1939

Po odzyskaniu niepodległości zadania samorządowe w dziedzinie opieki nad dziećmi z ramienia samorządowego organu wykonawczo-zarządzającego sprawował magistracki Wydział Opieki Społecznej funkcjonujący od 1917 r. Przejął on tym samym właściwe agendy od Komitetu Obywatelskiego, który powstał w czasie I wojny światowej, stawiając za cel nadrzędny swojej działalności pomoc ludności dotkniętej klęską wojny²⁰. Strukturę organizacyjną Wydziału Opieki Społecznej Zarządu Miasta Lublina w okresie międzywojennym regulowały statuty organizacyjne z 1920 i 1933 r.²¹ Według Statutu organizacyjnego Magistratu Miasta Lublina z 1920 r., poza Sekretariatem, realizującym zadania kancelaryjne, Wydział Opieki Społecznej składał się z trzech referatów, tj. Referatu Społeczno-Wychowawczego, Referatu Administracyjno-Gospodarczego oraz Referatu Rachuby. To na Referacie Społeczno-Wychowawczym spoczywały przede wszystkim zadania związane ze sprawowaniem opieki nad ochronami, żłobkami i innymi zakładami Wydziału²². Referat Administracyjno-Gospodarczy odpowiadał za zakupy i sprowadzanie towarów. Dodatkowo, sprawował kontrolę gospodarczą oraz przygotowywał jadłospisy i sprawozdania z działalności Wydziału. Podlegały mu kuchnie (uczniowska, żydowska, dla inteligencji, ludowa), stacje odżywcze, gospody robotnicze, przytułek św. Ducha oraz schronisko dla reemigrantów. Ostatnia jednostka Wydziału, tj. Referat Rachuby

¹⁸ A. Bołdyrew, J. Sosnowska, *Troska o dziecko i jego potrzeby w działaniach Wydziału Opieki Społecznej Zarządu miasta Łodzi*, „Kultura i Wychowanie” 2014, nr 8, s. 23-25.

¹⁹ M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej...*, s. 23.

²⁰ M. Korzeniowski, *Lubelski Miejski Komitet Obywatelski 1914–1915*, „Rocznik Lubelski” 1989–1990, t. 31-32, s. 162-174.

²¹ Statut organizacyjny Magistratu m. Lublina z 25 czerwca 1920 r., Archiwum Państwowe w Lublinie [dalej: APL], Akta miasta Lublina 1918–1939 [dalej: AmL 1918–1939], sygn. 397, k. 97-114 [dalej: Statut organizacyjny Magistratu m. Lublina z 25 czerwca 1920 r.]; Statut organizacyjny Zarządu Miejskiego m. Lublina z 27 listopada 1933 r., APL, AmL 1918–1939, sygn. 398, k. 70-117 [dalej: Statut organizacyjny Zarządu Miejskiego m. Lublina z 27 listopada 1933 r.].

²² Statut organizacyjny Magistratu m. Lublina z 25 czerwca 1920 r., k.110-113.

prowadził księgi buchalteryjne według budżetu, sprawdzał wszelkie rachunki, w tym także sporządzał bilanse i preliminarze budżetowe²³. Szefem Wydziału od 9 kwietnia 1922 r. do 1 grudnia 1927 r. był Saturnin Osiński²⁴. Następnie funkcję Naczelnika Wydziału sprawowali kolejno: Tadeusz Kadura, Stanisław Skowroński oraz Stanisław Gołygowski²⁵.

Na podstawie zarządzenia wewnętrznego zastępcy kierownika zarządu miejskiego z dnia 16 sierpnia 1933 r., dokonano połączenia Wydziału Zdrowia Publicznego z Wydziałem Opieki Społecznej. Nowo powstały Wydział Spraw Społecznych obejmował zakresem działania sprawy: opieki społecznej, kosztów leczenia ubogiej ludności, dozoru sanitarnego, pomocy lekarskiej dla pracowników miejskich, higieny społecznej i szkolnej, zwalczania chorób zakaźnych, zakładów opieki społecznej i zdrowia publicznego, dozoru sanitarno-weterynaryjnego oraz zwalczania chorób zwierzęcych i roślinnych. Do czasu wydania nowego statutu stanowisk służbowych i statutu organizacyjnego w strukturze organizacyjnej Wydziału Spraw Społecznych wyodrębniono cztery referaty, tj.: Opieki Społecznej, Kosztów Leczenia, Funduszu Bezrobocia oraz Rachunkowy, Odział Zdrowia oraz Dozór Sanitarno-Weterynaryjny. W Wydziale Spraw Społecznych utworzono 32 posady urzędnicze. Poza personelem kancelaryjnym, zatrudniano lekarzy, lekarzy dzielnicowych, dentystów, higienistki oraz inspektorów weterynaryjnych. Kierownictwo Wydziału objął Stanisław Gołygowski, dotychczasowy Naczelnik Wydziału Opieki Społecznej. Funkcję Naczelnego Lekarza sprawował natomiast dr Marcin Garbaczewski – dotychczas zajmujący etat Naczelnika Wydziału Zdrowia²⁶. Na mocy zarządzenia wewnętrznego Wiceprezydenta m. Lublina Bolesława Liszkowskiego z dnia 30 marca 1935 r., nowym Naczelnikiem Wydziału został Antoni Dudziński²⁷.

Po wejściu w życie Statutu organizacyjnego z 1933 r., zasadniczo niewiele zmieniło się w strukturze wewnętrznej Wydziału Spraw Społecznych. Pierwszą zmianą było utworzenie nowej jednostki, tj. Referatu Rachunkowego, zajmującego się sprawami rachunkowości oraz wpłat i wypłat świadczeń opieki społecznej. Druga zmiana dotyczyła zastąpienia Dozoru Sanitarno-Weterynaryjnego nowo utworzonym Referatem Weterynaryjnym, który sprawował nadzór nad zwierzętami oraz kontrolował obrót mięsem i jego przetworami, a więc w całości przejął zadania swojego poprzednika²⁸.

²³ Ibidem, k. 111-113.

²⁴ J. Marczuk, *Osiński Saturnin (1879–1947)*, [w:] *Słownik biograficzny miasta Lublina*, red. P. Jusiak, M. Sioma, J. Ternes, t. 4, Lublin 2014, s. 182-184.

²⁵ Zarządzenie Prezydenta m. Lublina Antoniego Pączka z 10 stycznia 1928 r., *Dziennik Zarządu m. Lublina* nr 11 z 17 marca 1928 r., s. 369.

²⁶ Zarządzenie wewnętrzne Zastępcy Kierownika Zarządu miejskiego m. Lublina z 16 sierpnia 1933 r., *Dziennik Zarządu m. Lublina* nr 7 z 31 października 1933 r., s. 1162-1163.

²⁷ Zarządzenie nr 31 Wiceprezydenta m. Lublina Bolesława Liszkowskiego z dnia 30 marca 1935 r., APL, AML 1918-1939, sygn. 441, brak numeracji kart [dalej: b.n.k].

²⁸ Statut organizacyjny Zarządu Miejskiego m. Lublina z 27 listopada 1933 r., k. 75-76.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, w ramach działalności opiekuńczo-wychowawczej nad małoletnimi, Wydział Opieki Społecznej prowadził sześć ochron przychodnich, w których przebywające tam dzieci, pochodzące z najbiedniejszych rodzin, otrzymywały opiekę wychowawczą do godziny trzeciej po południu oraz dwa, a czasem trzy posiłki. Tylko w ciągu 1919 r. w prowadzonych przez Wydział Opieki Społecznej ochronach wydano 133 706 zup, 82 582 śniadań oraz 5 450 podwieczorków i kolacji. Pozostała działalność opiekuńcza i społeczna Wydziału polegała na prowadzeniu kuchni miejskich: ludowej, uczniowskiej i żydowskiej oraz pomocy bezrobotnym, rezerwistkom, reemigrantom oraz udzielaniu doraźnych zapomóg i opłacaniu kosztów leczenia ubogiej ludności²⁹.

Po wejściu w życie ustawy o opiece społecznej działalność społeczno-opiekuńcza prowadzona przez Wydział Opieki Społecznej została w znacznym stopniu rozbudowana i podzielona na trzy główne działy: opieki zamkniętej, półotwartej i otwartej. W ramach opieki zamkniętej nad dziećmi Zarząd miasta prowadził następujące zakłady: a) Zakład wychowawczy niemowląt z ogniskiem dla matek „Żłobek Miejski”, b) Zakład wychowawczy dla sierot w wieku przedszkolnym im. S. Jachowicza, c) Zakład wychowawczy dla dzieci w wieku szkolnym „Osada Dziecięca”. Dodatkowo w ramach opieki zamkniętej, Wydział Opieki Społecznej współdziałał i niósł pomoc społecznym i prywatnym instytucjom wychowawczym³⁰.

Warto przyjrzeć się bliżej zakładom funkcjonującym w ramach systemu opieki zamkniętej, które realizowały zadania wychowawcze względem dzieci, a jednocześnie znajdowały się pod zarządem magistrackiego Wydziału Opieki Społecznej. Pierwszy z nich, „Żłobek dla niemowląt z ogniskiem dla matek”, był zakładem opiekuńczym dla niemowląt i bezdomnych matek, utworzonym w celu zapobiegania podrzucaniu niemowląt i obniżaniu związanej z tym ich śmiertelności³¹. Do żłobka przyjmowane były: a) przesyłane przez władze policyjne dzieci podrzucone, do czasu znalezienia matki, b) niemowlęta pozbawione opieki naturalnej (sieroty zupełne), c) niemowlęta tych ubogich matek, które z powodu złego stanu zdrowia nie mogły karmić własną piersią ani wychowywać niemowlęcia. W tych przypadkach wymagane było przedstawienie zaświadczenia lekarza miejskiego oraz bezwarunkowe stwierdzenie stanu ubóstwa³².

²⁹ Działalność Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina od 1 stycznia 1919 r. do 31 grudnia 1921 r., Dziennik Zarządu m. Lublina nr 11 z 25 marca 1922 r., s. 3-5.

³⁰ Wykaz miejskich instytucji społecznych m. Lublina, APL, AmL 1918-1939, sygn. 2086, k. 30.

³¹ Tymczasowy Regulamin Wewnętrzny Miejskiego Zakładu Opiekuńczo-Wychowawczego „Żłobek dla niemowląt z ogniskiem dla matek”, APL, AmL 1918-1939, sygn. 2086, k.9.

³² Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 3 z 20 lutego 1926 r., s. 20.

Do „Ogniska dla matek”, funkcjonującego przy żłobku, były przyjmowane matki wraz z niemowlętami, które po opuszczeniu szpitalnego oddziału położniczego nie miały zapewnionych środków materialnych dla zagwarantowania należytej opieki nad dzieckiem. Utworzenie przyzakładowego „Ogniska dla matek” dało możliwość karmienia niemowląt piersią matki i dokarmiania przebywających w „Żłobku” dzieci porzuconych. Koncepcja połączenia „Żłobka” z „Ogniskiem dla matek” miała na celu obniżenie do minimum bardzo wysokiego wskaźnika śmiertelności niemowląt z jednoczesnym podniesieniem ich zdrowotności. Zakład mógł zapewnić opiekę łącznie 25 niemowlętom i 10 matkom, zaś dzienny koszt utrzymania niemowlęcia w zakładzie wynosił 1 zł i 34 gr. W praktyce przyjmowano znacznie więcej potrzebujących dzieci i kobiet. W 1924 r. do zakładu przyjęto aż 56 niemowląt i 34 matki³³. Liczba przebywających w zakładzie niemowląt w kolejnych latach stale wzrastała. Według danych zaczerpniętych ze Sprawozdania z działalności Wydziału Opieki Społecznej w 1925 r. w zakładzie przebywało 78 niemowląt i 34 matki, zaś w roku kolejnym – 108 niemowląt i 31 matek. Zwiększenie się liczby niemowląt było spowodowane zwiększeniem liczby dzieci porzucanych³⁴.

Pomimo podejmowanych przez Wydział Opieki Społecznej starań, wskaźnik śmiertelności przebywających w „Żłobku” niemowląt utrzymywał się na dość wysokim poziomie. W 1924 r. zmarło 23 niemowląt, w 1925 r. – 22 niemowląt, w 1926 r. – 48 niemowląt³⁵. Wysoka śmiertelność noworodków była wynikiem bardzo złych warunków, w których samotne matki, będące najczęściej służącymi, spędzały ostatnie miesiące ciąży³⁶. Zarząd Miasta Lublina zdawał sobie sprawę, że aby obniżyć śmiertelność niemowląt należało roztoczyć opiekę lekarską nad matką jeszcze przed okresem porodu w postaci zorganizowania chociażby stacji opieki nad kobietą ciężarną³⁷. Niestety, aż do wybuchu II wojny światowej magistrackiemu Wydziałowi Opieki Społecznej nie udało się zorganizować zakładu spełniającego te funkcje. Niemniej jednak wspierał on kobiety ciężarne przez wydawanie zapomóg pieniężnych oraz racji żywnościowych.

Drugim zakładem wychowawczo-opiekuńczym funkcjonującym w systemie zamkniętym był „Zakład wychowawczy dla sierot w wieku przedszkolnym” im. S. Jachowicza. Należał on do zakładów przechodnich pomiędzy „Żłobkiem”

33 Ibidem, s. 20-21.

34 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1926, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 3 z 28 stycznia 1928 r., s. 311.

35 Ibidem, s. 310-311.

36 Niemowlęta, które trafiały do „Żłobka” bardzo często rodziły się z niedowagą, wadami wrodzonymi (ok. 25%), jak również cierpiały na poważne infekcje (zapalenie oskrzeli, grypa); Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, s. 20-21.

37 B. Gubrynowiczowa, *Pomoc kobiecie ciężarnej*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 6, s. 25.

a ośrodkiem dla dzieci w wieku szkolnym. Przyjmowano do niego dzieci od 2 (zaś od 1926 r. – od 3) do 7 roku życia, przede wszystkim sieroty³⁸. Jego zadania polegały na racjonalnym wychowaniu fizycznym i moralnym oraz wszechstronnym przygotowaniu do przyszłej nauki w szkole. W celu ich realizacji w zakładzie utworzono przedszkole, którego kierunek działalności był skoordynowany z pracą i ogólnym charakterem zakładu. System prowadzonego przedszkola był oparty na przepisach obowiązujących wszystkie przedszkola miejskie, uwzględniał jednak szeroko wewnętrzne życie zakładu i uzupełniał pracę wychowawczyń³⁹.

Kierownictwo nad zakładem z ramienia magistrackiego Wydziału Opieki Społecznej sprawowała kierowniczka przy pomocy trzech wychowawczyń. Zakład ten, podobnie jak i „Żłobek”, znajdował się pod opieką lekarza miejskiego. Zaplanowano go na 45 dzieci. W 1924 r. przyjęto 27 dzieci, przy czym 19 wypisano, zaś dwoje zmarło⁴⁰. W kolejnym roku 34 przyjęto, 31 wypisano, zaś sześcioro zmarło. Ogółem w zakładzie przebywało w tym roku 86 dzieci, zaś w 1926 r. – 77 dzieci⁴¹. Przeciętny dzienny koszt utrzymania wychowanka w zakładzie w 1924 r. wynosił 0,72 zł, a w 1926 r. 1 zł i 13 gr⁴².

Trzecim zakładem opiekuńczo-wychowawczym dla dzieci o charakterze zamkniętym w międzywojennym Lublinie była „Osada Dziecięca”, koedukacyjna, dla sierot i półsierot w wieku szkolnym, od 7 do 16 roku życia, uczęszczających do szkół powszechnych i zawodowych. Jej zadaniem było racjonalne wychowanie fizyczne i moralne młodzieży oraz przygotowanie jej do samodzielnego życia w społeczeństwie⁴³.

Przebywające w tym zakładzie dzieci w wieku szkolnym były przeważnie sierotami albo dziećmi ubogich mieszkańców miasta i gmin wiejskich. Kierowniczka przy pomocy trzech wychowawczyń sprawowała opiekę nad młodzieżą. Większa część wychowanków uczęszczała do szkół powszechnych, a zdolniejsza młodzież do szkół średnich i zawodowych. Przy zakładzie istniała szkoła powszechna w zakresie 2 klas dla najmłodszych wychowanków i wychowanic⁴⁴.

³⁸ Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, s. 20.

³⁹ Regulamin wewnętrzny Miejskiego Zakładu Wychowawczego im. Stanisława Jachowicza, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2086, k. 28.

⁴⁰ Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, s. 20.

⁴¹ Ibidem, s. 20; Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1926, s. 311; Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1925, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 13 z 17 lipca 1926 r., s. 101.

⁴² Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, s. 20.

⁴³ Tymczasowy Regulamin wewnętrzny Zakładu Wychowawczego „Osada Dziecięca”, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2086, k. 22.

⁴⁴ Ibidem, s. 22-23

Zakład ten, jak i poprzednie, był ośrodkiem typu koedukacyjnego, mogącym pomieścić 115 dzieci. Stan na dzień 1 stycznia 1925 r. wynosił 119 dzieci, przy czym koszt utrzymania wychowanka wynosił 0,85 zł. Z ogólnej liczby 119 wychowanków – 95 uczęszczało do szkół powszechnych, 6 – do średnich zakładów naukowych, 4 – do seminarium nauczycielskiego, 7 – pracowało w zakładzie szewskim i krawieckim, a 7 przebywało w szpitalu⁴⁵. Według stanu na 1 stycznia 1926 r. w zakładzie przebywało 135 wychowanków, a przeciętny koszt utrzymania wzrósł do 1 zł 15 gr. Wychowankowie zakładu w przeważającej większości uczyli się dobrze, natomiast wypadki pozostawiania na drugi rok w tej samej klasie zdarzały się bardzo rzadko⁴⁶. Poniżej przedstawiono porządek dzienny w zakładzie opiekuńczo-wychowawczym „Osada Dziecięca”:

- 1) 6.00 – budzenie dzieci ze snu – wstawanie
- 2) 6.00 – 6.50 – mycie – ubieranie- modlitwa
- 3) 6.50 – 7.30 – śniadanie
- 4) 7.30 – wymarsz do szkół
- 5) 7.30 – 8.00 – sprzątanie sal zakładowych przez służbę
- 6) 14.00 – powrót dzieci ze szkoły
- 7) 14.00 - 15.00 – obiad
- 8) 15.00 – 18.00 – przygotowanie lekcji pod opieką i przy pomocy wychowawczyń
- 9) 18.00 - 18.30 – odpoczynek
- 10) 18.30 – 19.00 – kolacja
- 11) 19.00 – 20.30 – gry, śpiewy, zabawy, ewentualnie pogadanki
- 12) 20.30 – ogólna modlitwa i układanie do snu⁴⁷.

Istotna zmiana w działalności zamkniętych zakładów opiekuńczo-wychowawczych nastąpiła w 1929 r. Z powodu braku lokali w mieście 1 września Zakład im. S. Jachowicza oraz „Osadę Dziecięcą” zlikwidowano i przeniesiono do wsi Turkowice w powiecie hrubieszowskim⁴⁸.

Opieka półotwarta nad dziećmi sprawowana przez Zarząd polegała przede wszystkim na prowadzeniu ochron przychodnich dla dzieci w wieku przedszkolnym oraz „Żłobka Dziennego”. Wydział Opieki Społecznej utrzymywał 6 ochron miejskich w różnych punktach miasta. Cieszyły się one bardzo dużą popularnością, zwłaszcza wśród ludności uboższej. Opiekę nad dziećmi w każdej z nich sprawowały wykwalifikowane wychowawczynie pod kierunkiem instruktorki. Przy każdej ochronie funkcjonowało koło rodziców, które współdziałało z kierowniczką w sprawach wspomagania dzieci niezamożnych.

45 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1925..., s. 102.

46 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1926..., s. 312.

47 Porządek dnia w Zakładzie „Osada Dziecięca”, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2086, k. 23.

48 [Autor nieustalony], *Po reorganizacji Wydziału Opieki Społecznej*, s. 2.

Według danych liczbowych na 1 stycznia 1925 r. w ochronach przebywało 295 dzieci, przy czym koszt utrzymania jednego wynosił 0,46 zł⁴⁹. Warto odnotować, że na terenie ochron wskaźnik zachorowań przebywających tam dzieci był znacznie wyższy niż w zakładach zamkniętych. Wynikało to z faktu, że ochrony będąc zakładem przychodnim, nie były w stanie zorganizować całkowitej opieki nad podopiecznymi, przeważnie z robotniczych rodzin, żyjących w skrajnie złych warunkach higieniczno-lekarskich⁵⁰.

Dodatkowo, w ramach opieki półotwartej, sprawowanej nad dziećmi w Lublinie, funkcjonował „Żłobek Dzienny”, mieszczący się przy ul. Królewskiej 5, który powstał w połowie 1922 r.⁵¹ Przyjmowano do niego dzieci obojga płci, różnych wyznań. Działalność opiekuńczo-wychowawcza polegała na sprawowaniu opieki nad niemowlętami w czasie, w którym matka udawała się do pracy zarobkowej. Mógł pomieścić ok. 25 dzieci. Działalność tego zakładu przetrwała aż do wybuchu II wojny światowej⁵².

Ostatnią grupą zadań, realizowanych przez magistrat w ramach opieki półotwartej było organizowanie kolonii letnich dla dzieci w wieku przedszkolnym oraz współdziałanie i pomoc instytucjom zarządzającym kolonie i półkolonie dla dzieci w wieku szkolnym⁵³.

Dział opieki otwartej Wydziału Opieki Społecznej realizował opiekę nad matką i niemowlęciem oraz opiekę nad dziećmi i młodzieżą. W ramach opieki nad matką i niemowlęciem Zarząd udzielał w okresie popołogowym zapomóg w naturze i pieniężnych. Świadczeniem dla matek oraz niemowląt była pomoc lekarska połączona z bezpośrednim wydawaniem lekarstw⁵⁴. Opieka otwarta nad dziećmi i młodzieżą polegała natomiast na wydawaniu posiłków dla dzieci ubogich rodziców oraz współdziałaniu z Radą Szkolną w akcji dożywiania dzieci uczęszczających do szkół powszechnych, średnich i zawodowych⁵⁵.

Warto podkreślić, że ustawa o opiece społecznej z 1923 r. nałożyła na samorządy obowiązek przyjęcia odpowiedzialności za sprawowanie opieki społecznej nie tylko w zakresie utrzymywanych przez Zarząd zakładów, lecz również w obrębie wszystkich istniejących placówek opiekuńczych w mieście⁵⁶.

49 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej za rok 1925..., s. 102-103.

50 Nierzadko wraz ze swoimi rodzicami zamieszkiwały w suterynach, były źle odżywiane, a co za tym idzie bardziej podatne na wszelkiego rodzaju zachorowania. W 1925 r. na niemalże 300 przebywających w ochronach dzieci około 100 z nich zachorowało; Ibidem, s.103.

51 Sprawozdanie zakładu otwartego opiekuńczego dla dzieci i młodzieży pod nazwą „Żłobek Dzienny” za okres od 1 kwietnia 1933 r. do 31 marca 1934 r., APL, AmL 1918-1939, sygn. 2105, b.n.k.

52 Ibidem.

53 Wykaz miejskich instytucji społecznych m. Lublina, APL, AmL 1918-1939, sygn. 2086, k. 30.

54 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924, cz. II, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 4 z 6 marca 1926 r., k. 30-31.

55 Ibidem, s. 31.

56 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1926, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 1 z 14 stycznia 1928 r., k. 300.

Artykuł 7 ustawy o opiece społecznej przewidywał przejście całokształtu czynności opiekuńczych przez samorządy na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi instytucjami opiekuńczo-wychowawczymi. Tym samym, magistracki Wydział Opieki Społecznej sporządzał budżety dla wszystkich prywatnych zakładów działających w mieście, zaś powstałe deficyty zobowiązywał się pokrywać z budżetów miejskich⁵⁷. W ten sposób Magistrat dawał gwarancję rozwoju tych zakładów, zyskując tym samym prawo kontroli i nadzoru nad sprawami opieki nad dziećmi na terenie całego miasta. Tym samym pod wpływem Magistratu znalazły się m.in. następujące zakłady opiekuńczo-wychowawcze: Zakład wychowawczy „Sala Sierot” Lubelskiego Towarzystwa Dobroczynności, Zakład wychowawczy „Dom Zarobkowy”, Dom Misyjny na Wiktorynie, Zakład „Kropla mleka” oraz zakłady zamiejscowe w Krępcu oraz Jabłecznej⁵⁸. Trzeba zaznaczyć, że subwencje dla tych instytucji były udzielane na podstawie opinii Wydziału Opieki Społecznej o wartości i znaczeniu działalności poszczególnych zakładów na polu opieki społecznej⁵⁹.

Analiza sprawozdań poszczególnych zakładów zamkniętych oraz otwartych z lat 1929–1939 wskazuje, że liczba dzieci korzystających z opieki zakładowej utrzymywała się mniej więcej na stałym poziomie. Z opieki w zakładach zamkniętych w analizowanym okresie korzystało średnio 400 dzieci rocznie, natomiast z opieki realizowanej w systemie otwartym średnio 500 dzieci rocznie. Radykalne zmniejszenie liczby dzieci korzystających z opieki półotwartej (w 1929 r. – 462, w następnych latach – średnio 45 dzieci) po 1929 r. było natomiast spowodowane przejściem przedszkoli pod zarząd Wydziału Oświaty i Kultury⁶⁰.

Według danych statystycznych w miesiącu czerwcu 1939 r. w zakładach wychowawczych zamkniętych, znajdujących się pod zarządem magistrackiego Wydziału Opieki Społecznej, przebywało 338 dzieci⁶¹. W ramach opieki

57 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924 cz. II..., k. 30.

58 „Sala sierot” był zamkniętym zakładem opiekuńczo-wychowawczy dla dziewczynek w wieku szkolnym, będącymi sierotami, „Dom zarobkowy” przeznaczony został dla chłopców w wieku szkolnym, będących sierotami, działalność „Domu Misyjnego” na Wiktorynie polegała na prowadzeniu zakładu zamkniętego dla moralnie upadłych dziewcząt, zaś zakład „Kropla mleka” udzielał matkom porad leczniczych i pomocy w dożywianiu niemowląt; Wykaz miejskich instytucji społecznych m. Lublina, APL, AmL 1918–1939, sygn.2086, k. 30.

59 Sprawozdanie z działalności Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Lublina za rok 1924 cz. II..., k. 30.

60 Sprawozdanie z działalności Wydziału Spraw Społecznych Zarządu Miejskiego w Lublinie za okres od 1 stycznia 1929 r. do 1 grudnia 1934 r., APL, AmL 1918–1939, sygn. 2105, b.n.k; Sprawozdanie miesięczne z działalności zakładów półotwartych ma miesiąc styczeń 1937, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2108, b.n.k; Sprawozdanie z działalności referatu opieki zamkniętej, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2108, b.n.k.

61 Sprawozdanie miesięczne referatu opieki zamkniętej za miesiąc czerwiec 1939, APL, AmL 1918–1939, sygn. 2110, k.15.

półotwartej funkcjonował nadal „Żłobek Dzienny, pod którego opieką znajdowało się łącznie 42 dzieci⁶².

Podsumowanie

Próba poddania ocenie działalność Zarządu miasta Lublina w zakresie zorganizowania opieki społecznej dla dzieci wymaga nieco szerszego spojrzenia na ten problem, przede wszystkim przez pryzmat dostrzeżenia trudności, jakie napotkała praktyka opieki społecznej w II Rzeczypospolitej. Czynnikiem utrudniającym działanie instytucji opiekuńczo-wychowawczych była przede wszystkim niewydolność organizacyjna instytucji opieki społecznej, wynikająca z unormowań prawnych oraz niedofinansowanie samorządów. Cały ciężar finansowania działań opiekuńczych został przerzucony na związki komunalne. W konsekwencji gminy, oceniając swoje możliwości budżetowe, same decydowały o zakresie działań podejmowanych w ramach organizacji opieki społecznej. Prowadziło to do dysproporcji w wielkości nakładów na opiekę społeczną między miastem a wsią i uchylanie się gmin wiejskich od zaspokajania potrzeb swoich obywateli. W świetle postanowień ustawy o opiece społecznej każdy obywatel Rzeczypospolitej miał prawo do opieki ze strony gminy, w której przebywał. Oznaczało to, że były one zobowiązane do udzielenia opieki społecznej każdemu kto znalazł się na jej terenie i nie był w stanie zaspokoić swych niezbędnych potrzeb⁶³.

Z podobnym problemem w prowadzonej działalności opiekuńczej borykał się również Zarząd Miasta Lublina, który będąc zobowiązany na podstawie art. 5 pkt. c ustawy o opiece społecznej z 1923 r. do sprawozdania opieki zakładowej na terenie całego województwa lubelskiego napotykał brak należytego zrozumienia spraw opieki ze strony gmin wiejskich, a nawet niektórych miast i sejmików powiatowych. Doświadczenie pokazało, że mniejsze związki samorządowe nie doceniały ważności zadań opieki społecznej i uchylały się tym samym od obowiązków nałożonych ustawowo. W myśl art. 5 ustawy o opiece społecznej z 1923 r. gminy miejskie i wiejskie były zobowiązane do zwrotu kosztów utrzymania swoich obywateli w zakładach innych związków komunalnych. W rezultacie niewykonania przez nie tego obowiązku, prawie cały ciężar opieki na terenie województwa lubelskiego spadł na Lublin, obciążając tym samym budżet miejski wydatkami, które powinny być ponoszone przez gminy, do tych wydatków zobowiązane. Brak należytego współdziałania gmin wiejskich na polu opieki społecznej, polegający na nieregulowaniu bieżących

⁶² Sprawozdanie miesięczne z działalności zakładów półotwartych w miesiącu czerwcu 1939 r., APL, AmL 1918–1939, sygn. 2110, k.4.

⁶³ M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej – wprowadzenie*, s. 16-17.

i zaległych należności, przy jednoczesnym zwiększeniu potrzeb ubogiej ludności stwarzały niezwykle trudne warunki dla działalności opiekuńczej miasta⁶⁴.

Biorąc pod uwagę ogrom zadań nie sposób przecenić działalności Wydziału Opieki Społecznej. Świadczy o tym niemalejąca, aż do wybuchu II wojny światowej, liczba dzieci korzystających z opieki zakładowej, pozazakładowej i półotwartej, jak również liczba istniejących zakładów oferujących opiekę najmłodszym. Nie sposób też nie docenić starań magistrackiego Wydziału Opieki Społecznej, zmierzających do polepszania warunków bytowych swoich podopiecznych, przez chociażby umieszczanie ich w podmiejskich ośrodkach, w celu podniesienia standardów lokalowych.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 lipca 1924 r. w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej (Dz.U. 1924 nr 70, poz. 682).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 października 1927 r. o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych (Dz.U. 1927, nr 100, poz. 866).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. o regulaminach zakładów opiekuńczych (Dz.U. 1927 nr 100, poz. 867).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 1924 r. w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wynikających stąd kosztów (Dz.U. 1924 nr 56, poz. 576).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli działalności opiekuńczych (Dz.U. 1927, nr 40, poz. 354).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej (Dz.U. 1928 nr 29, poz. 267).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92, poz. 726).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R. P. nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 18 lutego 1925 r. o Radzie Opieki Społecznej (Dz.U. 1925, nr 26, poz. 171).

⁶⁴ J. Marczuk, *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939*, Lublin 1984, s. 214–215; M. Denys, *Lublin między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2010, s. 72–73.

Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Lublinie, Akta m. Lublina 1918-1939, sygn. 397, 398, 441, 2086, 2105, 2108, 2110.

Źródła drukowane i prasa

„Ziemia Lubelska” 1929, nr 250;

Dziennik Zarządu m. Lublina: z 1922 r. nr 11; z 1926 r. nr 3, 4; z 1928 r. nr 1, 3, 11; 1933 nr 7.

Literatura

Babicki J. C., *Formy Opieki Społecznej*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 6, s. 2-5.

Bołdyrew A., Sosnowska J., *Troska o dziecko i jego potrzeby w działaniach Wydziału Opieki Społecznej Zarządu miasta Łodzi*, „Kultura i Wychowanie” 2014, nr 8, s. 21-34.

Bornstein-Lychowska M., *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.

Brenk M., *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1, s. 113-123.

Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej-wprowadzenie do tekstów źródłowych*, „Praca Socjalna” 2019, nr 4 (34).

Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018.

Denys M., *Lublin między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2010.

Główny Urząd Statystyczny, *Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 r.*, Warszawa 1927.

Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania–instytucje–działania*, Rzeszów 2013.

Gubrynowiczowa B., *Pomoc kobiecie ciężarnej*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 6.

Historia państwa i prawa Polski 1918–1939, red. F. Ryszka, cz. II, Warszawa 1968.

Jachowicz A., *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011.

Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Kraków 2001.

Korzeniowski M., *Lubelski Miejski Komitet Obywatelski 1914–1915*, „Rocznik Lubelski” 1989–1990, t. 31-32.

Marczuk J., *Osiński Saturnin (1879–1947)*, [w:] *Słownik biograficzny miasta Lublina*, red. P. Jusiak, M. Sioma, J. Ternes, t. 4, Lublin 2014.

Marczuk J., *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939*, Lublin 1984.

Stolińska-Pobralaska N., *Kształtowanie się podstaw polskiego prawa opiekuńczego w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Z teorii i doświadczeń pedagogicznych*, red. T. Jałmużna, „Łódzkie Studia Pedagogiczne” nr 1.

Starczewski J., *Ustawodawstwo o Opiece Społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 4.

Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

STRESZCZENIE

Opieka komunalna nad dziećmi w działalności międzywojennego Zarządu Miasta Lublina

Na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości panowały różne systemy prawne odziedziczone po zaborcach. Odmienny stan prawny obowiązywał także w dziedzinie opieki społecznej. Najbardziej rozwinięte ustawodawstwo w tym zakresie istniało w dawnym zaborze pruskim. Na terenie byłego zaboru austriackiego nie było jednolitego systemu polityki społecznej, a na terenie byłego zaboru rosyjskiego instytucja państwowej opieki społecznej praktycznie nie istniała. Pomimo, że postanowienia Konstytucji marcowej położyły podwaliny pod rozwój ustawodawstwa opiekuńczego, to dopiero wejście w życie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej przyniosło znaczącą zmianę w organizacji opieki społecznej, w tym przede wszystkim opieki nad dzieckiem. Regulacja ta, formalnie obowiązująca przez 67 lat zorganizowała zinstytucjonalizowany system opieki społecznej w II Rzeczypospolitej, który miał uzupełniać system ubezpieczeń społecznych, stąd jego beneficjentami były osoby, które w chwili prac nad ustawą o opiece społecznej nie podlegały ubezpieczeniom tj. dzieci, matki z dziećmi, bezrobotni, inwalidzi, czy też osoby starsze. Po wejściu w życie ustawy o opiece społecznej z 1923 r. działalność społeczno-opiekuńcza prowadzona przez Wydział Opieki Społecznej Zarządu Miasta Lublina została w znacznym stopniu rozbudowana i podzielona na trzy główne działy: opieki zamkniętej, półotwartej i otwartej. Opieka otwarta polegała na niesieniu pomocy w formie świadczeń materialnych, bez zmiany środowiska, w którym uprawniony przebywał. Była to ze swej istoty opieka nieobejmująca wszystkich potrzeb uprawnionego, czyli niepełna. Zadanie opieki otwartej polegało na uzupełnianiu braków życiowych dla zabezpieczenia minimum najpotrzebniejszych potrzeb. Opieka zamknięta, zwana zakładową, polegała na przeniesieniu potrzebującego opieki do nowych warunków, przystosowanych do jego potrzeb, odsuwając go tym samym od dotychczasowego środowiska, w którym funkcjonował. W praktyce oznaczało to umieszczenie osoby potrzebującej w zakładzie zamkniętym. Kategorie pośrednią między przedstawionymi powyżej typami stanowiła opieka półotwarta, do której zaliczało się czasowe przeniesienie osoby uprawnionej w inne warunki np. dla poratowania zdrowia (kolonie, półkolonie), dla uzupełnienia brakującej opieki domowej (żłobki dzienne dla dzieci matek pracujących). Z analizy przepisów ustawy o opiece społecznej z 1923 r. wywieść można, że działalność opiekuńcza samorządów w II Rzeczypospolitej musiała zmierzyć się z poważnymi trudnościami, spowo-

dowanymi wadliwością uwarunkowań prawnych oraz niedofinansowaniem związków komunalnych. Pomimo tej niewydolności organizacyjnej, oceniając działalność Zarządu Miasta Lublina na polu organizacji opieki społecznej nad małoletnimi w mieście, stwierdzić należy, że biorąc pod uwagę ogrom ciążących zadań nie sposób przecenić starań Wydziału Opieki Społecznej w tym zakresie. Świadczy o tym przede wszystkim niemalejąca, aż do wybuchu II wojny światowej, liczba dzieci korzystających z opieki zakładowej, pozazakładowej i półotwartej, jak również liczba istniejących zakładów oferujących opiekę najmłodszym.

SUMMARY

Municipal Childcare in the Activities of the Interwar Lublin City Board

After Poland regained independence, there were various legal systems inherited from the invaders. A different legal status was also in force in the field of social care. The most developed legislation regarding this field was in the former Prussian annexation. On the territory of the Austrian annexation, there was no unitary legal system of social politics, while in the former Russian annexation the institution of the state social care practically did not exist. Although, the regulations of the March Constitution laid the foundation for the development of the care legislation, it was the Act of August 16, 1923 on social care which brought about the change in the organization of the social care, especially the childcare. This regulation formally prevailed for 67 years and organized the institutionalized social care system in the Second Polish Republic. The social care system was intended to supplement the social security system. Therefore, its beneficiaries were the people which were not the subject to the insurance, i.e., children, single mothers, unemployed, invalids or the elderly people. After the entry into force of the Act of August 16, 1923 on social care, the social care activity of the Department of Social Care of the Lublin City Board was significantly expanded and divided into three main sections: closed care, semi-open care and open care. Open care related to the provision of the help through material benefits, without changing the environment in which the entitled person was staying. Due to its nature, it did not cover all the needs of the entitled person, in other words it was incomplete. The task of the open care was to supplement the vital shortages in order to meet the minimum needs. Closed care, known as facility care, consisted in transferring people in need to new conditions adapted to their needs and simultaneously moving them away from the current environment in which they were functioning. In practice, this meant placing a person in need in a closed institution. An intermediate category between the above-mentioned types was semi-open care. It included the temporary transfer of an entitled person to different conditions, e.g., to improve health (summer camps, play centers), to supplement the missing home care (day nurseries for children of working mothers). Analyzing the provisions of the Act on Social Care of 1923 one may draw a conclusion that the care activity of local governments in the Second Polish Republic had to face serious difficulties caused by faulty legal framework and

underfinancing of municipal unions. Despite this organizational inefficiency, when assessing the activity of the Lublin City Board in the field of organizing social care for the minors in the city, it should be stated that taking into consideration the immensity of the burdening tasks, it is impossible to overestimate the efforts of the Social Care Department regarding this matter. Above all, this is evidenced by the non-decreasing number of children benefiting from closed, semi-open and open care, as well as the number of existing institutions which offered care for the youngest, which did not decrease until the outbreak of the Second World War.