



Paweł Grata¹

Odbudowa polskiej polityki społecznej w okresie istnienia Rządu Tymczasowego (styczeń – czerwiec 1945)

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie podstawowych kierunków aktywności Rządu Tymczasowego i jego organów w ramach polityki społecznej oraz przedstawienie najważniejszych spośród podejmowanych w pierwszym półroczu roku 1945 decyzji prawnych i organizacyjnych z nią związanych. W okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego następowała niezbędna odbudowa instytucji polityki społecznej połączona z przywracaniem im tradycyjnych pełnionych przed wojną funkcji. Rząd Tymczasowy dał silny impuls do unifikacji obowiązujących w kraju podstaw prawnych polityki społecznej. Pojawiły się także w tym czasie istotne zmiany prawne. Były one nastawione na uzyskanie poparcia społecznego, ale stanowiły też zapowiedź przyszłych przeobrażeń systemowych, mających nastąpić w II połowie lat czterdziestych.

W tym samym kierunku szły, jak się miało okazać, zasadnicze zmiany organizacyjne struktur zarządzających poszczególnymi działami polityki społecznej. Wyodrębnienie Ministerstwa Zdrowia oraz przekazanie Ministerstwu Oświaty zadań w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą oznaczało ważny krok ku centralizacji, etatyzacji i planowaniu w obu wyodrębnionych z kompetencji resortu pracy i opieki społecznej sferach oddziaływania państwa. W ten sposób Rząd Tymczasowy odegrał istotną rolę nie tylko w zainicjowanej jeszcze w okresie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego restytucji polskiej polityki społecznej i jej instytucji, ale także w kreowaniu przyszłych rozwiązań ze stalinizacją rozwiązań.

Słowa kluczowe: Rząd Tymczasowy, polityka społeczna, opieka społeczna, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Oświaty

¹ Dr hab. Paweł Grata, prof. UR, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. Rejtana 16 c, 35-959 Rzeszów, e-mail: pgrata@wp.pl

Wstęp

W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej polska polityka społeczna przeszła zasadniczą zmianę systemową. Z tradycyjnie rozumianej, czerpiącej z doświadczeń zachodnioeuropejskich oraz opartej na przedwojennych rozwiązaniach sfery aktywności państwa stała się na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych tworem na wskroś odmiennym, stanowiącym w dużej mierze odzwierciedlenie modelu stalinowskiego, nie tylko odrzucającego historyczny dorobek w tym względzie, ale również z założenia traktującego politykę społeczną jako jedynie instrument w walce o podporządkowanie sobie społeczeństwa. Wskutek tej ewolucji przestawała ona odpowiadać i reagować na pojawiające się kwestie społeczne, których w nowym socjalistycznym ustroju miało nie być, stając się medium zaspokajania określanych przez wszechwładne państwo potrzeb społecznych (szerzej zob. Grata 2016b: 15–29).

Zarysowany wyżej proces był rozciągnięty w czasie, a u jego genezy leżało przejście władzy w wyzwalanej spod okupacji Polsce przez komunistów i ich sojuszników politycznych. I mimo że stalinizacja polskiej polityki społecznej dokonywała się dopiero w latach 1948–1950, należy zwrócić uwagę również na to, co działo się w niej kilka lat wcześniej, tuż po wojnie, gdy komuniści dopiero musieli walczyć o władzę w kraju, ale równocześnie podejmowali pierwsze działania w ramach tej sfery aktywności władz publicznych. Działania te z jednej strony miały wprost wyznaczony doraźny cel polityczny, jakim było zwiększenie poparcia społecznego, z drugiej zaś stanowiły, przynajmniej w niektórych elementach, preludium do mających miejsce w końcu lat czterdziestych zmian systemowych. Za dobry tego przykład należy uznać aktywność w tej mierze Rządu Tymczasowego, który jako pierwszy organ administracji centralnej objął swym oddziaływaniem, przynajmniej formalnie, całe terytorium państwa.

Pierwsza połowa roku 1945 to okres oswobodzania kolejnych terenów pozostających pod okupacją niemiecką, nadal jednak trudno było mówić o kształcie granic odbudowywanego państwa. Na czele jego administracji stał tzw. Rząd Tymczasowy, powstały z przekształcenia Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, nieuznawany wprawdzie przez większość państw koalicji antyhitlerowskiej, ale mający poparcie władz sowieckich i potężnej Armii Czerwonej. Z drugiej strony wciąż funkcjonowały silnie zakorzenione w społeczeństwie rozbudowane struktury państwa podziemnego, a walka o władzę w kraju przybierała dopiero na sile (zob. np. Kersten 1993: 58–95).

Mimo znaczenia spraw *stricte* politycznych w życiu wyzwalanego kraju wyzwaniem równie mocno absorbującym zainteresowanie rozbudowującej swe struktury administracji pozostawać musiały w istniejących warunkach bezpośrednio związane z położeniem ludności kwestie egzystencjalne. Wśród nich szczególnie istotne były dziedziny tradycyjnie podlegające zakresowi oddziaływania polityki społecznej, czyli wysuwające się zdecydowanie na plan pierwszy we wciąż wojennej *de facto* rzeczywistości potrzeby opiekuńcze, zagadnienia pracy i zatrudnienia, ubezpieczeń społecznych oraz ochrony zdrowia. Mimo krótkiego okresu funkcjonowania Rządu Tymczasowego warto przyrzeć się podejmowanym przez ten organ na polu polityki społecznej działaniom, zwłaszcza tym, których wymiar, mimo oficjalnej nazwy rządu, był dalekosiężny i w wielu przypadkach już wtedy przesądzał o rozwiązaniach mających obowiązywać przez kolejne dziesięciolecia.

Celem niniejszego artykułu jest zatem ukazanie podstawowych kierunków aktywności Rządu Tymczasowego i jego organów w ramach polityki społecznej oraz przedstawienie najważniejszych spośród podejmowanych w pierwszym półroczu roku 1945 decyzji prawnych i organizacyjnych z nią związanych. Wynikały one zarówno z dążenia do odbudowy stosunkowo dobrze rozwiniętych przed wojną struktur polskiej polityki społecznej, jak i prób realizacji nowych koncepcji, częściowo wynikających z trudnej, wojennej i powojennej rzeczywistości, częściowo zaś z uwarunkowań propagandowo-politycznych².

1. Podstawy prawne

Po zakończeniu okupacji polska polityka społeczna oparta została, podobnie jak większość płaszczyzn życia publicznego, na przedwojennych rozwiązaniach prawnych. Dostyc szybko jednak zaczęły pojawiać się zmiany w obowiązujących regulacjach. Wynikały one przede wszystkim z pobudek politycznych, które w kontekście toczącej się walki o władzę były czymś wręcz naturalnym, tym bardziej że mające na celu pozyskanie poparcia w środowisku robotniczym i bezkosztowe *de facto* działania na polu prawodawstwa podejmowane były już w okresie funkcjonowania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. 7 września 1944 r. dekretem tego organu wprowadzony został tymczasowy

² Ze względów konstrukcyjnych zagadnienia związane z praktyczną realizacją zadań polityki społecznej w okresie istnienia Rządu Tymczasowego zostały w tekście pominięte (ich prezentacja wymagałaby znaczącego poszerzenia objętości artykułu).

samorząd w instytucjach ubezpieczeniowych (zlikwidowany wcześniej przez władze sanacyjne), zaś dekretem z 23 października tego roku wprowadzono korzystniejsze dla pracujących zasady naliczania świadczeń rentowych (DzU 1944: 5/24; 9/ 44).

Działania na rzecz poprawy położenia klasy robotniczej kontynuował Rząd Tymczasowy. Pierwszym krokiem ku temu był wydany w lutym 1945 r. dekret o radach zakładowych, będący zarówno spóźnioną realizacją postulatów w tej sprawie zgłaszanych jeszcze w okresie międzywojennym, jak i swego rodzaju odzwierciedleniem roli rad fabrycznych w procesie uruchamiania produkcji przemysłowej po przejściu frontu. Uprawnienia rad nie były wprowadzone zbyt szerokie, a organy te zostały szybko opanowane przez komunistów, jednak wymiar propagandowy instytucji rad zakładowych był przez władze konsekwentnie przez kilka kolejnych lat eksploatowany (*Działalność...* 1945–1946: 29; *Powołanie...*: 21–22, 63, 65; Chumiński 1999: 154–166; Orlewicz 1946: 60–70).

O ile dekret o radach zakładowych stanowił element ustawodawstwa pracy neutralny z punktu widzenia dochodów pracowniczych, o tyle już dekret Rządu Tymczasowego z 16 maja 1945 r. nowelizujący ustawę o czasie pracy w przemyśle i handlu z 18 grudnia 1919 r. przynosił pracującym konkretne korzyści, przyznając wyższe dodatki z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Co więcej, był to akt prawny usuwający niekorzystne przepisy w tym względzie wprowadzone przez władze sanacyjne w okresie kryzysu, co zostało, rzecz jasna, szeroko wykorzystane w warstwie propagandowej³ (*Plan*: 9; *Sprawozdanie...* 1944–1950: 2–3; DzU 1945: 21/117).

W jeszcze większym stopniu taki wymiar, zwłaszcza w kontekście faktu, iż pierwsze decyzje w tej sprawie podejmowano ledwie kilka tygodni po zakończeniu działań wojennych, miała uchwała Rządu Tymczasowego z 12 czerwca 1945 r. o powołaniu do życia Funduszu Wczasów Pracowniczych⁴. Miał on na celu organizowanie wypoczynku pracowników „w specjalnie przeznaczonych pomieszczeniach”, a koordynację akcji powierzono opanowanej już wówczas przez komunistów Komisji Centralnej Związków Zawodowych. Co istotne, środki na jej częściowe sfinansowanie miały pochodzić z budżetu państwa (zgodnie

³ Kolejne tego typu regulacje pojawiły się w drugiej połowie roku, gdy przywrócono tzw. angielską sobotę i 46-godzinny tydzień pracy (dekret z 19 września) oraz korzystne dla pracowników naliczanie dni urlopu (dekret z 29 września) (DzU 1945: 43/236, 43/238).

⁴ Pismo w tej sprawie Komisja Centralna Związków Zawodowych skierowała do Bolesława Bieruta 7 czerwca 1945 roku (*Sprawy...*: 7–10).

z uchwałą minister skarbu miał w roku 1945 wyasygnować na ten cel do 20 mln zł), władze centralne miały również zagwarantować odpowiednią aprowizację i doposażenie akcji. Organem kierującym przedsięwzięciem została Rada Wczasów Pracowniczych, w skład której weszli przedstawiciele resortu pracy i opieki społecznej, zdrowia, Komisji Centralnej Związków Zawodowych oraz Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego (*Protokoły...* 1945: 474-478; Jarosz 2003: 23–24).

Warto podkreślić, że inicjatywa wczasów pracowniczych była swego rodzaju nawiązaniem do działań w tym względzie podjętych tuż przed wojną. Przy ówczesnym Ministerstwie Opieki Społecznej powstała wtedy Komisja Wczasów Pracowniczych, a do organizacji wypoczynku robotników miały być wciągnięte zarówno związki zawodowe, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który zobowiązał ubezpieczalnie społeczne do wsparcia finansowego wczasów rozumianych jako element profilaktyki zdrowotnej. Z drugiej strony, podjętą 12 czerwca 1945 r. uchwałą można uznać za pierwszy krok ku rozwojowi tak ważnego w późniejszych dziesięcioleciach spożycia zbiorowego, którego wczasy stały się nieodłączną częścią składową (Grata 2013: 128–129; *Sprawozdanie...* 1944–1950: 4).

Kolejnym poszerzającym uprawnienia socjalne aktem prawnym wydanym w okresie istnienia Rządu Tymczasowego stało się rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej nowelizujące ustawę o ubezpieczeniu społecznym (tzw. ustawę scaleniową) z 28 marca 1933 r. i wynikające z niej prawo do zaopatrzeń inwalidzkich osób niepodlegających przed rokiem 1934 ubezpieczeniu, ale w dniu wejścia w życie ustawy mających co najmniej 60 lat i nadal pracujących. W myśl przepisów osoby takie mogły się ubiegać o zaopatrzenie inwalidzkie już po przebyciu w ubezpieczeniu 26 tygodni składowych, a rozporządzenie z 7 maja 1945 r. rozciągało te uprawnienia na osoby urodzone w latach 1874–1876 (DzU 1933: 51/396; 1945: 18/108).

Obok posunięć nastawionych w dużej mierze na pozyskanie poparcia społecznego Rząd Tymczasowy podjął również kilka istotnych działań systemowych, które w sposób trwały miały odcisnąć swe piętno na polityce społecznej państwa. Zdecydowanie najważniejsze spośród nich było podjęcie 12 czerwca 1945 r. uchwały zobowiązującej wszystkich ministrów do niezwłocznego przystąpienia do prac na rzecz unifikacji obowiązujących na terytorium państwa przepisów połączonej z usunięciem z polskiego systemu prawnego regulacji zaborczych. Prace wstępne miały się zakończyć do 1 września 1945 r., zaś zakończenie procesu unifikacji miało nastąpić do 1 kwietnia 1946. Uchwała była szczególnie istotna z punktu widzenia aktywności społecznej państwa, gdyż w nie-

których jej elementach (ubezpieczenia społeczne, opieka społeczna, ochrona zdrowia) wciąż jeszcze obowiązywały dawne przepisy zaborcze, a przyłączenie nowych terenów na zachodzie i północy mogło problemy z tym związane zwielokrotnić. Wykonanie uchwały nastąpiło wprawdzie już w okresie funkcjonowania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, jednak jej podjęcie należy uznać za znaczący wkład Rządu Tymczasowego w proces unifikacji podstaw prawnych polskiej polityki społecznej⁵. Miała ona również swój wymiar propagandowy, gdyż – jak 12 czerwca 1945 r. zapowiadał minister sprawiedliwości Henryk Świątkowski – „to, czego sanacja nie zrobiła w ciągu okresu przed wojną, musimy załatwić w ciągu roku” (*Protokoły... 1945*: 468, 480).

Równie istotne, mimo że także niepoparte w omawianym okresie ukazaniem się odpowiednich aktów prawnych, stały się decyzje podejmowane w łonie Rządu Tymczasowego w odniesieniu do niezwykle ważnej już przed wojną polityki zatrudnienia. W latach trzydziestych katastrofalne rozmiary bezrobocia postawiły tę problematykę na zdecydowanie najważniejszym miejscu spośród wszystkich dziedzin zainteresowania Ministerstwa Opieki Społecznej. Wyrazem tego stało się powstanie Funduszu Pracy oraz organizowane na szeroką skalę roboty publiczne, uprawnionym bezrobotnym przysługiwały również zgodnie z przepisami ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 r. zasiłki pieniężne (Grata 2013: 197–214; DzU 1924: 67, poz. 650).

Problem bezrobocia od początku uznawany był za jedno z największych wyzwań polityki społecznej okresu powojennego, a prawo do pracy dla wszystkich należało do nośnych politycznie haseł socjalnych nie tylko komunistów i ich sojuszników. Co ważne, Rząd Tymczasowy wyraźnie zmienił zasady polityki zatrudnienia, mimo wciąż obowiązujących przedwojennych przepisów w tym względzie. Już bowiem w trakcie jednego z pierwszych posiedzeń, 6 lutego 1945 roku, Rada Ministrów zdecydowała o usunięciu *de facto* z arsenału działań w tej dziedzinie zasiłków dla bezrobotnych. Przyznawaniu świadczeń sprzeciwił się minister skarbu Konstanty Dąbrowski, który uznał, że lepiej płacić bez-

⁵ W ramach realizacji uchwały Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 r. 8 stycznia 1946 r. zostały przyjęte dwa dekrety, pierwszy uchylał niemieckie przepisy o ubezpieczeniu społecznym, drugi unifikował przepisy prawa pracy. Nieco później, bo 22 października 1947 r., ukazał się dekret w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej, unifikujący wreszcie, po blisko 30 latach od odzyskania niepodległości, stan prawny w tym względzie. Dekret uchylał wszystkie przepisy obce i dzielnicowe poza śląską ustawą o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa z 1939 r. oraz pruskimi przepisami o publicznej opiece nad kalekami z 1920 (DzU 1946: 4/28; 4/30; 1947: 65/389).

robotnym za jakąkolwiek pracę niż wejść „na drogę dawania zasiłków”. W zamian minister zaproponował finansowanie przez budżet organizowanych przez poszczególne resorty robót publicznych nastawionych na zatrudnianie bezrobotnych. W ten sposób już w lutym 1945 r. określony został zasadniczy kierunek działań polskiej polityki zatrudnienia na kolejne dekady, a zasiłki dla bezrobotnych pojawiły się w niej ponownie dopiero w styczniu roku 1990, czyli u progu transformacji ustrojowej (DzU 1989: 75/446; *Protokoły...* 1945: 51–52; Szubert 2012: 27–28).

Potwierdzeniem wyraźnego odejścia od przedwojennych zasad polityki zatrudnienia stał się również zaakceptowany w maju 1945 r. przez Komisję Prawniczą Krajowej Rady Narodowej rządowy projekt dekretu o urzędach zatrudnienia, a zwłaszcza jego uzasadnienie. Wprost wskazano w nim na cele planowanej regulacji. Miała ona przede wszystkim zastąpić nieprzystające do nowej rzeczywistości rozwiązania przedwojenne, doprowadzić do przejęcia pośrednictwa pracy przez instancje państwowe (do 1939 r. wykonywały je biura i ekspozytury Funduszu Pracy), ale również przynieść centralizację tej działalności w rękach państwa poprzez likwidację zarobkowych oraz społecznych biur pośrednictwa. Dekret stwarzał również „możliwość pośredniego wpływania urzędów zatrudnienia na planowy rozdział sił roboczych”, co w sposób wyraźny wskazywało na wybitnie strategiczny cel nowej regulacji⁶. Kolejnym tego potwierdzeniem było równoczesne odrzucenie instytucji Funduszu Pracy jako nienadającej się do włączenia w nową politykę gospodarczą i socjalną państwa (*Protokoły...* 1945: 433–435).

W ten sposób tymczasowy z nazwy rząd, dążąc do „usunięcia najpilniejszego braku organizacyjnego, jakim jest brak urzędów pośrednictwa pracy” (*Protokoły...* 1945: 435), przygotował następną ważną zmianę, która miała pozostać trwałym elementem systemu polskiej polityki społecznej w kolejnych latach. Podsumowując zaś efekty funkcjonowania rządu na polu kształtowania ram prawnych aktywności społecznej państwa, należy podkreślić wyraźnie widoczną tendencję do wprowadzania nośnych propagandowo rozwiązań mających na celu pozyskanie poparcia społecznego, jak też dążenie do kreowania rozwiązań systemowych w wybranych, szczególnie ważnych z punktu widzenia nowej władzy płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego, czego dowodem stały się wprowadzane oraz przygotowywane w omawianym okresie zmiany w polityce zatrudnienia.

⁶ Dekret o urzędach zatrudnienia został wydany 2 sierpnia 1945 r. (DzU 1945: 30/182).

2. Struktury zarządzające polityką społeczną

Wydaje się, że mimo znaczenia wskazanych wyżej zmian prawnych bardziej fundamentalne przeobrażenia zachodziły w okresie istnienia Rządu Tymczasowego w obrębie struktur zarządzających polską polityką społeczną. W drugiej połowie lat trzydziestych wszystkie najważniejsze wchodzące w jej zakres zagadnienia znajdowały się w gestii Ministerstwa Opieki Społecznej. Resort zajmował się zarówno klasycznymi, wywodzącymi się z XIX-wiecznych tradycji społecznej aktywności państwa kwestiami ustawodawstwa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, jak też coraz bardziej nabierającą znaczenia polityką zatrudnienia, a także znajdującymi się w przeważającej części w rękach władz samorządowych opieką społeczną oraz pozaubezpieczeniową ochroną zdrowia. Dokonana w roku 1932 w ramach ministerstwa unifikacja zarządzania wymienionymi płaszczyznami uznawana była wtedy za najlepsze z możliwych rozwiązań organizacyjnych (Grata 2013: 49–50).

Bardzo podobnie sprawa została uregulowana w ramach Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Wchodzący w jego skład Resort Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia posiadał identyczny zakres zadań jak przedwojenne Ministerstwo Opieki Społecznej, a ich realizacja spoczywała na barkach czterech departamentów – pracy, ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Niezależnie od resortu w listopadzie 1944 r. został powołany do życia Naczelny Nadzwyczajny Komisariat do Walki z Epidemiami (NNK), organ niezbędny w powojennych warunkach niosących masowe zagrożenia chorobami zakaźnymi (Morzycki, Klingberg 1946: 3–5).

W ramach Rządu Tymczasowego miejsce resortu zajęło Ministerstwo Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, a na jego czele stanął Wiktor Trojanowski z koncesjonowanej Polskiej Partii Socjalistycznej. Zasadnicza zmiana sytuacji nastąpiła w kwietniu 1945 r., gdy Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu odrębnego Ministerstwa Zdrowia, co miało być odzwierciedleniem wagi, jaką nowa władza przykłada do spraw zdrowia obywateli. Uchwała rządu w tej sprawie z 11 kwietnia 1945 r. weszła w życie 1 maja tego roku, na czele resortu stanął wywodzący się ze Stronnictwa Ludowego „Wola Ludu” Franciszek Litwin, a do ministerstwa włączono samodzielny dotychczas NNK, którego szef Jerzy Morzycki został wiceministrem (*Protokoły...* 1945: 215, 293).

Mimo że propagandowej w dużej mierze deklaracji o roli spraw zdrowia w polityce władz nie można było w szybkim czasie zweryfikować, to znaczenie utworzenia nowego resortu dla przyszłości polskiej polityki społecznej było niepodważalne. Ministerstwo od początku bo-

wiem prezentowało bardzo rewolucyjny stosunek do zastanej rzeczywistości, wyrażający się w ambicjach szybkiej budowy publicznej i powszechnie dostępnej dla wszystkich służby zdrowia. Jego przedstawiciele wprost deklarowali jednak dążenie do centralizacji i ujednoczenia tego działu aktywności społecznej państwa. Podnosili także już w roku 1945 postulat planowania w ochronie zdrowia oraz odgórnego przesiedlania lekarzy na tereny, gdzie występował ich deficyt. Ministerstwo stało również za działaniami zmierzającymi do likwidacji odradzającego się po wojnie samorządu lekarskiego (Grata 2017: 8–9).

Drugim ważnym wydarzeniem w kontekście kształtowania zarówno struktur organizacyjnych, jak i przyszłych kierunków polityki społecznej stała się decyzja podjęta na forum Rządu Tymczasowego 12 czerwca 1945 r. Mimo sprzeciwu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej Rada Ministrów postanowiła, na wniosek ministra oświaty Stanisława Skrzyszewskiego, przekazać temu resortowi zadania z zakresu opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą powyżej trzeciego roku życia. Postulat umotywowany został dążeniem do skoncentrowania całości działań wychowawczych w rękach jednego ministerstwa, a o wyniku głosowania przesądził głos premiera Edwarda Osóbki-Morawskiego, który uznał, iż „wychowanie jest ważnym czynnikiem i dlatego opiekę nad domami dziecięcymi należy przenieść do Ministerstwa Oświaty”. Decyzja ta stanowiła ważny krok w kierunku centralizacji działań opiekuńczych (z czasem miejsce aktywności społecznej zajmowały w tej dziedzinie podmioty państwowe), jak i generalnej zmiany ich wymiaru, czego skutkiem stała się zainicjowana kilka lat później i kreowana właśnie pod auspicjami Ministerstwa Oświaty, zakrojona na szeroką skalę indoktrynacja młodych podopiecznych placówek opiekuńczych (*Proto-koły...* 1945: 468–469, 483–484; nt. indoktrynacji zob. Jarosz 1998: 114–138).

Decyzja o zmianach w opiece społecznej miała wejść w życie wprawdzie dopiero od początku roku 1946 i długo jeszcze była kontestowana przez resort pracy i opieki społecznej, jednak nie zmieniało to faktu, iż to właśnie w stosunkowo krótkim okresie istnienia Rządu Tymczasowego dokonana została trwała reorganizacja systemu zarządzania polityką społeczną, a ustalony wiosną 1945 r. układ przetrwał bez zmian do końca lat czterdziestych. W ten sposób w wyniku podjętych przez Rząd Tymczasowy decyzji polska polityka społeczna bardzo wcześnie, przynajmniej w wymiarze organizacyjnym, weszła na drogę przemian, które w ciągu kilku następnych lat doprowadziły do jej zasadniczej zmiany systemowej.

3. Instytucje wykonawcze

Koniec wojny i okupacji oraz związane z tym potrzeby obecne we wszystkich w zasadzie sferach oddziaływania polityki społecznej wymagały szybkiej odbudowy bądź przebudowy instytucji będących w stanie na te wyzwania odpowiedzieć oraz postawione przed państwem i samorządami zadania publiczne realizować. Dlatego też mimo stosunkowo krótkiego okresu istnienia Rządu Tymczasowego pierwsza połowa roku 1945 była czasem niezwykle aktywnej pracy na tym polu, a dorobek w tej mierze należy uznać za pokaźny.

Zakres zadań w każdej z dziedzin polityki społecznej był, obiektywnie rzecz biorąc, niezwykle szeroki. Agresja niemiecka przyniosła bowiem gwałtowne przerwanie ciągłości funkcjonowania większości podmiotów polskiej polityki społecznej, te zaś z nich, które w okresie okupacji nadal działały, jak np. instytucje ubezpieczeń społecznych, mogły funkcjonować jedynie na części ziem polskich zwanej Generalnym Gubernatorstwem. W działach, których aktywność została przerwana wraz z rozpoczęciem okupacji, skala wyzwań stawała się jeszcze większa.

W ramach ochrony pracy niezbędna była przede wszystkim odbudowa struktur odpowiedzialnej za przestrzeganie uprawnień pracowniczych inspekcji pracy, w przypadku polityki zatrudnienia konieczne stało się wspomniane wyżej stworzenie instytucjonalnego systemu pośrednictwa pracy, szczególnie istotne w kontekście politycznie motywowanej marginalizacji Funduszu Pracy. W ramach ochrony zdrowia, z czasem przejętej przez odrębne ministerstwo, niezbędna była organizacja władz sanitarnych I oraz II instancji, ale także ważna w istniejących warunkach rozbudowa struktur podległych Naczelnemu Nadzwyczajnemu Komisarjatu do Walki z Epidemiami czy też agend zdrowotnych Państwowego Urzędu Repatriacyjnego. Zdecydowanie najwięcej zadań wynikających w sposób bezpośredni z wojny i okupacji stawało przed opieką społeczną, wskutek czego znaczenie instytucji w jej ramach działających było szczególnie duże, a ich szybka budowa niezwykle ważna dla milionów potrzebujących wsparcia obywateli.

Proces budowy bądź odbudowy struktur wykonawczych działających w ramach polskiej polityki społecznej rozpoczął się już w okresie tzw. Polski Lubelskiej, jednak jego zasadniczy etap, zwłaszcza na ziemiach dawnych, przypada na czasy funkcjonowania pod egidą Rządu Tymczasowego (ze zrozumiałych względów nieco później zaczął się to miało na przyłączonych do Polski terenach niemieckich). Mimo tego należy przypomnieć, że w okresie działania PKWN udało się uruchomić pierwsze okręgi inspekcji pracy, zaczęły działać i wypłacać świadczenia

ubezpieczalnie społeczne, utworzono pierwsze struktury ochrony zdrowia, swą misję kontynuowała tak zasłużona w służbie społeczeństwu w czasie okupacji Rada Główna Opiekuńcza i jej komitety oraz delegatury lokalne. Z drugiej jednak strony warto zaznaczyć, że Rada od początku była obiektem ataków ze strony PKWN i ostatecznie w grudniu 1944 r. została zlikwidowana, zaś jej miejsce miał zająć podporządkowany nowym władzom Centralny Komitet Opieki Społecznej, którego struktury zamierzano budować od początku roku 1945. Jeszcze jesienią 1944 powstały również Naczelny Nadzwyczajny Komisariat do Walki z Epidemiami oraz Państwowy Urząd Repatriacyjny, czyli kolejne dwie niezwykle ważne instytucje polskiej tużpowojennej polityki społecznej, a także Tymczasowy Centralny Komitet Żydów Polskich, który organizował opiekę dla ocalałych przedstawicieli ludności żydowskiej (Grata 2016a: 87–89; *Sprawozdania...* 1944: 4–15).

W roku 1945, wraz z wyzwaniem spod okupacji kolejnych ziem polskich, proces odbudowy instytucji był kontynuowany. Ogrom potrzeb opiekuńczych zdecydowanie na pierwszym miejscu stawiał działania związane z organizacją opieki społecznej, mającej odpowiadać za częściowe przynajmniej łagodzenie problemów socjalnych wynikających ze skutków wojny – w okresie Polski Lubelskiej liczbę oczekujących wsparcia szacowano na 1,3 mln osób, w roku 1945, po wyzwoleniu reszty ziem polskich, aż na około 6 mln (Grata 2016a: 84; Jarosz 2002: 164). Zgodnie z podjętymi w końcu roku 1944 decyzjami podstawowym podmiotem organizującym działalność opiekuńczą miał być Centralny Komitet Opieki Społecznej, chociaż jego rola w tej mierze była znacznie mniejsza niż w przypadku Rady Głównej Opiekuńczej, stanowiącej w okresie okupacji jedyną legalnie działającą organizację opiekuńczą. Z drugiej jednak strony władze nie ukrywały, iż celem powstania CKOS było właśnie przejęcie agend RGO (*Organizacja...*: 3; *Protokoły...* 1945–1946: 3).

Wchodzące w skład CKOS wojewódzkie komitety opieki społecznej powstawały od stycznia 1945 r., gdy utworzono je w Lublinie, Rzeszowie, Otwocku (na województwo warszawskie), w lutym powstały struktury w Krakowie (z przekształcenia dawnej centrali RGO), Kielcach, Toruniu i Poznaniu, w marcu w Warszawie i Białymstoku. Obok komitetów wojewódzkich tworzone również komitety powiatowe i gminne, chociaż częstym zjawiskiem w omawianym okresie pozostawało dalsze funkcjonowanie struktur RGO, występujących nawet, zwłaszcza na poziomie gmin, pod dotychczasowymi nazwami. W końcu kwietnia w kraju było czynnych 55 powiatowych komitetów opieki społecznej, 20 kolejnych znajdowało się w stadium organizacji, a aż 72, czyli większość,

działały w dotychczasowym składzie, co oznaczało, że nadal trudno je było uznać za podporządkowane nowej władzy. Szczególnie uciążliwe było tworzenie komitetów na terenach wcielonych do Rzeszy, gdzie w okresie okupacji nie było żadnych polskich organizacji opiekuńczych. O ile struktury podległe CKOS powstały stosunkowo szybko w województwach poznańskim, pomorskim i białostockim, o tyle wskutek trudności organizacyjnych władze poleciły wstrzymać ich tworzenie w województwach łódzkim, śląskim i gdańskim, co oznaczało, że do połowy roku komitety opieki społecznej tam nie powstawały⁷ (*Sprawozdanie... 1944–1946*: 34–37, 58).

Wraz z nasilaniem się procesów repatriacyjnych zwiększała się rola w działalności opiekuńczej powołanego na mocy dekretu PKWN z 7 października 1944 r. Państwowego Urzędu Repatriacyjnego. Uchwałą Rządu Tymczasowego z 13 marca 1945 r. miał on objąć swym działaniem również tzw. Ziemie Odzyskane, zaś dekretem z 7 maja tego roku zakres jego obowiązków został znacząco poszerzony, a sam urząd podporządkowano Ministerstwu Administracji Publicznej. Jednym z zadań PUR była opieka sanitarno-żywnościowa nad repatriowanymi, prowadzenie akcji pomocy dla nich, jak i wspieranie organizacji i instytucji takiej pomocy udzielających. Jeszcze przed końcem roku 1944 na terenach Polski Lubelskiej powstawały rejonowe inspektoraty osadnictwa PUR oraz jego punkty etapowe. W pierwszych dwóch miesiącach 1945 r. powstało 7 oddziałów wojewódzkich, 12 inspektoratów rejonowych oraz 3 kolejne punkty etapowe. Wiosną, wraz z przesuwaniem się frontu na zachód, przystąpiono do tworzenia tzw. grup operacyjnych, których celem miało być organizowanie placówek PUR na terenach należących przed wojną do Niemiec, pierwsze trzy takie grupy wyruszyły w teren w kwietniu (Sula 2002: 21–26).

Wciąż wstępny etap procesu budowy struktur PUR wymagał wsparcia jego funkcjonowania ze strony organizacji opiekuńczych. Udzielały go zarówno komitety opieki społecznej, jak i Polski Czerwony Krzyż. Organizacja ta znaczącą rolę zaczęła odgrywać już w II połowie 1944 r., gdy prowadziła zarówno szpitale, jak i działalność opiekuńczą. Jej lubelskie struktury przejęły w tym czasie obowiązki zarządu głównego, organizując jeszcze przed końcem roku 6 okręgów PCK (siedlecki, białostocki, rzeszowski, sandomierski, lubelski, warszawski) oraz 62 oddziały. W ślad za rozpoczętą w styczniu 1945 r. ofensywą Armii Czerwonej

⁷ Od początku roku 1945 zaczęto odtwarzać lokalne struktury Caritas, czyli kościelnej organizacji charytatywnej, która z czasem stała się największą instytucją dobroczynną w kraju, co istotne, niezależną od władz i posiadającą własne, znaczące źródła finansowania, które tę niezależność miały gwarantować (Zamiatała 2000: 73 i n.).

ruszyły tzw. czołówki PCK, które tworzyły swoje struktury na wyzwolanych terenach, a jednym z najważniejszych pól ich działania stała się organizowana we współpracy z PUR opieka nad repatriantami w punktach repatriacyjno-sanitarnych oraz repatriacyjno-odżywczych. Latem 1945 r. działało już w kraju łącznie około 400 punktów repatriacyjnych PCK (*Sprawozdanie PCK...* 1946: 17–19; *Protokoły...* 1945–1947: 4).

Szczególnie nagła i wymagająca natychmiastowych działań była w okresie istnienia Rządu Tymczasowego kwestia zapewnienia opieki tysiącom Polaków wracających z obozów koncentracyjnych, obozów jenieckich czy też obozów pracy. W związku z szybkim narastaniem problemów z tym związanych Rada Ministrów już 19 lutego 1945 r. przyjęła uchwałę powołującą Międzyministerialną Komisję Opieki nad Zwolnionymi z Obozów Hitlerowskich, która miała realizować swe zadania za pośrednictwem Centralnego Komitetu Opieki Społecznej, Polskiego Czerwonego Krzyża oraz Centralnego Komitetu Żydów w Polsce. Akcja prowadzona była w trzech etapach – czołówek, punktów zbornych i szpitali oraz zakładów opieki zamkniętej i otwartej prowadzonych przez CKOS oraz CKŻP. 26 maja Rząd Tymczasowy nadzór nad działaniami na rzecz powracających z obozów przekazał resortowi pracy i opieki społecznej, który współdziałać miał w tym celu z Międzyministerialną Komisją⁸. Miejsce tej ostatniej 29 maja zajął Centralny Komitet Pomocy dla Powracających, mający być organem doradczym powołanego w tym samym czasie Urzędu Pełnomocnika Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej do Spraw Opieki nad Powracającymi z Niemiec, na którego czele stanął Tadeusz Leszczyński (*Działalność...* 1945: 164–170; *Protokoły...* 1945: 78, 400–404).

Ze wsparciem dla ofiar wojny ściśle łączyły się również działania na rzecz pomocy dla ocalałej z Holocaustu ludności żydowskiej. Jeszcze 8 sierpnia 1944 r. powstał przy Prezydium PKWN Referat dla Spraw Pomocy Ludności Żydowskiej, który zajmował się organizowaniem wsparcia w terenie przez komitety żydowskie z czasem skupione w Centralnym Komitecie Żydów w Polsce. Po powstaniu Rządu Tymczasowego referat początkowo działał przy Prezydium Rady Ministrów, jednak decyzją z 8 marca 1945 r. został przeniesiony do struktur Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia. Na czele referatu od początku stał mjr dr Szloma Herszenhorn, a jego podstawowym celem była koordyna-

⁸ Na podstawie uchwały z 26 maja utworzono 5 punktów odbiorczych oraz 12 punktów etapowych, z których powracający do kraju mieli być odsyłani do dawnych, bądź nowych w przypadku osób pochodzących z terenów zabużańskich, miejsc zamieszkania.

cja nie tylko opiekuńczej działalności komitetów żydowskich w kraju (*Protokoły...* 1945: 130; *Referat...*: 1–2).

Obok zdecydowanie najistotniejszej w omawianym okresie działalności opiekuńczej odbudowa bądź budowa od podstaw instytucji wykonawczych była niezbędna również w innych działach polityki społecznej. Szczególnie ważna, ze względu na konieczność podjęcia wypłaty świadczeń rentowych oraz organizacji leczenia ubezpieczeniowego, stała się restytucja instytucji ubezpieczeń społecznych, tym bardziej że okupacja, a następnie przejście frontu w 1944 oraz 1945 r. oznaczały dla nich nie tylko znaczące straty finansowe i materialne, ale też czasowe załamanie możliwości normalnego wypełniania części zadań. Pierwszym powojennym celem nowych władz musiała być zatem odbudowa struktur centralnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak i działających w terenie i odpowiedzialnych za bieżące funkcjonowanie systemu ubezpieczalni społecznych (Wasylecki 1985: 136–145; *Sprawozdanie...* 1984: 71).

Centrala ZUS została zniszczona w wyniku powstania warszawskiego, oddział lwowski przestał istnieć i jedynym funkcjonującym organem pozostawał oddział krakowski (na ziemiach wcielonych do Rzeszy polskie instytucje ubezpieczeniowe zostały w czasie okupacji zlikwidowane). Dopiero wyzwolenie Krakowa pozwoliło na utworzenie 12 stycznia 1945 r. na bazie tamtejszego oddziału tymczasowej dyrekcji ZUS. Powołanie przez resort pracy, opieki społecznej i zdrowia p.o. dyrektora nastąpiło jednak ze względu na trudności komunikacyjne w połowie marca. Kolejne oddziały Zakładu uruchamiano wraz z postępami Armii Czerwonej, dzięki czemu na przełomie stycznia i lutego powstał oddział w Łodzi, miesiąc później reaktywowano placówkę w Poznaniu, zaś jeszcze w lutym podjęto prace w tym kierunku w Chorzowie. W maju przywrócono działalność oddziału w Warszawie, a w końcu tego miesiąca centralę ZUS przeniesiono z Krakowa do Łodzi, likwidując równocześnie tamtejszy oddział regionalny (*Sprawozdanie...* 1945–1947: 4–5; *Sprawozdanie...* 1984: 69).

Równoległe do odbudowy struktur ZUS następowało uruchamianie na wyzwolonych terenach ubezpieczalni społecznych stanowiących sieć organizacyjną ubezpieczenia chorobowego. W powojennych granicach państwa znalazły się 42 spośród 67 działających przed wojną tego typu instytucji. 17 z nich, położonych na obszarze Generalnego Gubernatorstwa, funkcjonowało w czasie okupacji i mimo zniszczeń związanych z przejściem frontu szybko ponownie uruchamiała swoją działalność (najtrudniejsza sytuacja była w Warszawie i Kielcach, gdzie ubezpieczalnie uległy całkowitemu zniszczeniu). Ubezpieczalnie położone na wschód od Wisły były reaktywowane jeszcze w roku 1944, pozostałe

w 1945. Zgoła odmiennie przedstawiała się sytuacja na ziemiach wcielonych do Rzeszy: 23 tamtejsze instytucje zostały przekształcone w niemieckie kasy chorych, dwie uległy likwidacji, zaś działające na Śląsku polskie kasy chorych również przemianowano na niemieckie. Wskutek tego po wyzwoleniu niezbędna stała się organizacja na nowo sieci instytucji ubezpieczenia chorobowego na tych terenach, a proces ten miał miejsce od stycznia do maja 1945 r. (jedynie w Łomży ubezpieczalnia została uruchomiona dopiero w sierpniu tego roku). Na Górnym Śląsku natomiast tworzenie, nieznanych tam wcześniej wskutek obowiązywania przepisów niemieckich, struktur ubezpieczeniowych zakończyło się w lipcu 1945 r. W maju uruchomiona została ubezpieczalnia w Gdańsku, co miało zapoczątkować trwający w II połowie roku proces tworzenia polskich instytucji ubezpieczeniowych na terenach przyłączonych (*Sprawozdanie...* 1984: 71–72).

W okresie okupacji utrzymana również została formalna rola Inspekcji Pracy jako instytucji stojącej na straży uprawnień pracowniczych, jednak realne uprawnienia podporządkowanych władzom niemieckim inspektorów były, mimo zachowania przedwojennych przepisów, niewielkie. Utrzymanie ciągłości działania pozwoliło na szybkie uruchomienie procesu odbudowy struktur inspekcji po wycofaniu się okupanta. Rozpoczął się on jeszcze w okresie Polski Lubelskiej, dalszy zaś jego rozwój następował wraz z przejmowaniem w roku 1945 przez polską administrację kolejnych terenów. W pierwszych miesiącach roku organizowano na nowo okręgi i obwody inspekcji pracy na wyzwolanych ziemiach dawnych, pod koniec zaś roku zainicjowano proces ich tworzenia na terenach przejętych na zachodzie i północy. Co istotne, od początku podkreślano nową rolę inspekcji, która w realiach „państwa, w którym robotnik i pracownik umysłowy jest współgospodarzem, państwa, którego celem jest dobrobyt ogółu obywateli, a więc przede wszystkim mas pracujących” miała „działać w warunkach niepomiarne pomyślniejszych, aniżeli w okresie przedwojennym” (Kołodziejczyk 2003: 136–139; *Ogólnopolski...*: 37; *Sprawozdanie...* 1944–1950: 7).

Zmieniać się miała także pozycja instytucji polityki zatrudnienia, chociaż w tym przypadku władze od początku zmierzały również do gruntownych zmian organizacyjnych w tej mierze. Marginalizacja Funduszu Pracy oznaczała dążenie do stworzenia nowego, niezależnego od Funduszu systemu pośrednictwa pracy. Jego wyrazem stał się dekret o urzędach zatrudnienia z 2 sierpnia 1945 r. Co istotne jednak, jeszcze zanim został przygotowany i wprowadzony w życie, nie było mowy o odbudowie przedwojennych instytucji rynku pracy. W okresie istnienia Rządu Tymczasowego Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, opierając

się na ustawie o społecznym pośrednictwie pracy z 10 czerwca 1924 r., powołało do życia subwencionowane przez resort społeczne biura pośrednictwa pracy, których powstało 24. Na terenie Górnego Śląska działalność tę prowadziły do czasu powstania urzędów zatrudnienia komunalne urzędy pośrednictwa pracy (DzU 1924: 58/585; *Protokoły...* 1945–1946: 11).

W zakresie ochrony zdrowia tworzenie (odbudowa) struktur wykonawczych, podobnie jak w pozostałych aspektach polityki społecznej, rozpoczęło się jeszcze w II połowie roku 1944. Na wyzwolonych terenach zorganizowano wydziały zdrowia przy urzędach wojewódzkich oraz obsadzono część stanowisk lekarzy powiatowych. Proces ten kontynuowany był w okresie istnienia Rządu Tymczasowego, gdy wraz z tworzeniem administracji rządowej na kolejnych terenach powstawały odpowiednie instancje w zakresie zdrowia. Po utworzeniu Ministerstwa Zdrowia struktura administracji sanitarnej oparta została na trzech szczeblach – centrali, urzędach wojewódzkich oraz powiatowych. Do końca omawianego okresu poza wpływem Ministerstwa Zdrowia pozostawało lecznictwo PUR, podporządkowane resortowi dopiero w lipcu 1945 r. (*Protokoły...* 1945–1947: 5; *Sprawozdania...* 1944: 45; *Sprawozdanie...* 1947: 449).

Ze względu na istniejące w powojennych warunkach zagrożenia epidemiologiczne szczególnie istotna była organizacja struktur Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarjatu do Walki z Epidemiami. W okresie Polski Lubelskiej składały się nań centrala w Lublinie oraz trzy komisariaty prowincjonalne. W roku 1945, wraz z przesuwaniem się frontu, ulokowany na warszawskiej Pradze NNK tworzył wojewódzkie nadzwyczajne komisariaty, których do czerwca powstało pięć (województwo warszawskie, lubelskie, białostockie, kieleckie oraz Oświęcim). Na poziomie lokalnym zadania przeciwepidemiczne wypełniali w tym okresie dezynfektorzy gminni podlegający lekarzom powiatowym (dezynfektorów było łącznie około 2 tys.)⁹, NNK opłacał w tym czasie również około 900 lekarzy rejonowych na wsi. Ważnym elementem działań na rzecz poprawy sytuacji epidemiologicznej pozostawał Państwowy Zakład Higieny i jego agendy. Struktury Zakładu, podporządkowane w czasie okupacji Instytutowi Medycyny Tropikalnej w Hamburgu, szybko podjęły aktywność po wyzwoleniu. W styczniu 1945 r. funkcjonowały filie

⁹ W drugiej połowie roku 1945 w terenie tworzone kolumny przeciwepidemiczne, których w całym kraju powstało 450; zajmowały się one wywiadem epidemiologicznym, wykrywaniem zagrożeń oraz kierowaniem chorych do szpitali (Morzycki, Klingberg 1946: 36–37).

PZH w Krakowie, Kielcach i Lublinie, w kolejnych miesiącach uruchomione zostały filie w Białymstoku, Toruniu, Poznaniu, Gdańsku i Wrocławiu, tymczasowa centrala wskutek zniszczeń z okresu powstania warszawskiego została przeniesiona do Łodzi (Bilek 2010: 82–83; Morzycki, Klingberg 1946: 7, 36; *Pomoc...* 57–58).

Podsumowując procesy restytucji struktur wykonawczych w polskiej polityce społecznej w okresie istnienia Rządu Tymczasowego, należy dostrzec szybki postęp w tej mierze. Ujawniał się on na wszystkich płaszczyznach oddziaływania państwa, chociaż nie wszędzie zaawansowanie prac organizacyjnych było jednakowe. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż w połowie roku 1945 ziemie przyłączone na zachodzie i północy dopiero stały u progu budowy instytucji polityki społecznej, a więc ocena zachodzących procesów może być wiarygodna jedynie względem terenów tzw. ziem dawnych. W tym przypadku najszybciej dokonywały się one w dziedzinach, w których w okresie okupacji utrzymano częściową przynajmniej ciągłość działania polskich instytucji (opieka społeczna, ubezpieczalnie, inspekcja pracy), tam natomiast, gdzie wojna oznaczała ich likwidację, sprawa była, przynajmniej w omawianym okresie, znacznie trudniejsza (pośrednictwo pracy, instytucje opiekuńcze na ziemiach wcielonych w czasie okupacji do Rzeszy). Warto również zaznaczyć, iż tworzenie (odbudowa) instytucji nakierowane było przede wszystkim na skuteczne zaspokajanie potrzeb społecznych, chociaż już wtedy widoczne były aspekty polityczne tej działalności, czego dowodem wciąż mało skuteczne jeszcze w tym okresie dążenie do zastępowania przez komitety opieki społecznej struktur Rady Głównej Opiekuńczej czy też z góry zakładany brak miejsca w nowej rzeczywistości politycznej dla Funduszu Pracy i związanych z nim instytucji pośredniczących w zatrudnieniu.

Zakończenie

Niespełna sześć miesięcy funkcjonowania Rządu Tymczasowego stanowiło z kilku co najmniej względów ważny okres w powojennych dziejach polskiej polityki społecznej. Przede wszystkim następowała wtedy niezbędna w istniejących warunkach odbudowa jej instytucji połączona z przywracaniem tradycyjnych pełnionych przed wojną funkcji. Rząd Tymczasowy dał również silny impuls do unifikacji obowiązujących w kraju podstaw prawnych polityki społecznej. Pojawiły się także w tym czasie istotne zmiany prawne, po części nastawione na pozyskanie poparcia społecznego, po części zaś będące zapowiedzią przyszłych

przeobrażeń systemowych, mających nastąpić w II połowie lat czterdziestych. W tym samym kierunku szły, jak się miało okazać, zasadnicze zmiany organizacyjne kreowane przez wciąż tymczasowy tylko rząd w sferze struktur zarządzających poszczególnymi działami polityki społecznej. Wyodrębnienie Ministerstwa Zdrowia oraz przekazanie Ministerstwu Oświaty zadań w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą stały się w konsekwencji ważnym krokiem ku centralizacji, etatyzacji i planowaniu w obu wyodrębnionych z kompetencji resortu pracy i opieki społecznej sferach oddziaływania państwa. W ten sposób Rząd Tymczasowy odegrał istotną rolę nie tylko w zainicjowanej jeszcze w okresie PKWN restytucji polskiej polityki społecznej i jej instytucji, ale także w kreowaniu przyszłych związanych ze stalinizacją rozwiązań, wprowadzane zaś w tym czasie w życie decyzje doskonale wpisywały się w procesy zachodzące w kraju po 1947 r.

Literatura

- AAN, Centralny Komitet Opieki Społecznej w Warszawie 1944–1950, sygn. 197, *Sprawozdanie CKOS za 1944–1946*.
- AAN, Krajowa Rada Narodowa (KRN), sygn. 45, *Protokoły Komisji Pracy i Opieki Społecznej od 1 pos. z 8 VIII 45 r. do 24 pos. z 12 XII 46 r.*
- AAN, KRN, sygn. 76, *Protokoły Komisji Zdrowia od 1 pos. z 10.VIII.45 r. do 31 pos. z 15.I.47 r.*
- AAN, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej 1945–1960 (MPiOS), sygn. 45, *Działalność Ministerstwa w 1945 r. Sprawozdania okresowe, korespondencja 1945–1946*.
- AAN, MPiOS, sygn. 303, *Organizacja Centralnego Komitetu Opieki Społecznej. Statut, korespondencja 1944–1947*.
- AAN, MPiOS, sygn. 389, *Działalność Pełnomocnika do Spraw Opieki nad Powracającymi z Niemiec. Sprawozdanie, protokoły zdawczo-odbiorcze, zestawienia, sprawy personalne, korespondencja 1945*.
- AAN, MPiOS, sygn. 584, *Plan pracy i sprawozdania miesięczne i kwartalne z działalności Departamentu Pracy w 1945 r.*
- AAN, MPiOS, sygn. 591, *Sprawozdanie z działalności Departamentu Pracy i wydziałów za okres 1944–1950. Plan pracy departamentu na 1951 r., kierunkowe zamierzenia departamentu na lata 1952–1953*.
- AAN, MPiOS, sygn. 614, *Powołanie i zasady funkcjonowania rad zakładowych. Dekret, projekty rozporządzeń, okólniki, instrukcje 1945–1947*.
- AAN, MPiOS, sygn. 757, *Ogólnopolski Zjazd Inspektorów Pracy w dn. 9–11 VII 1945 r. Uchwały, protokoły, referaty, wycinki prasowe 1945*.
- AAN, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), sygn. XI/2, *Sprawozdania z działalności departamentów 1944*.
- AAN, PKWN, sygn. XI/22, *Referat do Spraw Ludności Żydowskiej: sprawozdania z działalności, preliminarze budżetowe, memoriał, podania, korespondencja 1944*.

- AAN, Urząd Rady Ministrów [1944–1952] 1953–1996 (cyt. URM), mkf. 23154, *Protokoły posiedzeń rządu Rzeczypospolitej Polskiej 1945*.
- AAN, URM, sygn. 5/43, *Sprawy dotyczące pracy, czasów pracowniczych i wyjazdów służbowych 1945*.
- AAN, URM, sygn. 5/44, *Pomoc i opieka społeczna, ubezpieczenia społeczne, zdrowie publiczne 1945*.
- AAN, URM, sygn. 5/200, *Sprawozdanie z działalności ministerstw 1947*.
- AAN, URM, sygn. 5/730, *Sprawozdanie z działalności PCK z okresu okupacji i do 1946 roku [1946]* (cyt. *Sprawozdanie PCK*).
- AAN, Zakład Ubezpieczeń Społecznych 1935–1962, 1972–1997, sygn. 1/8, *Sprawozdanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata 1945–1947. Załączniki do bilansu zamknięcia ZUS za rok 1949*.
- Bilek M., 2010, *Od II Rzeczypospolitej do Wspólnej Europy (służby sanitarne w Polsce 1918–2005)* [w:] *W służbie zdrowiu publicznemu (zarys historii służb sanitarnych państwa polskiego 1918–2010)*, red. A. Wojtyła, P. Biliński, Warszawa.
- Chumiński J., 1999, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław.
- Dziennik Ustaw (DzU) 1924, 1933, 1944, 1945, 1946, 1947, 1989.
- Grata P., 2013, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów.
- Grata P., 2016a, *Działania ratownicze w ramach opieki społecznej w tzw. Polsce Lubelskiej* [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. IV, red. P. Grata, Rzeszów.
- Grata P., 2016b, *Obciążenia systemowe w polskiej polityce społecznej w latach 1944–1950. Zarys problematyki* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa.
- Grata P., 2017, *Od Drugiej Rzeczypospolitej do Polski Ludowej. Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1944–1950*, „Polska 1944/45–1989. Studia i Materiały”, t. 15.
- Jarosz D., 1998, *Główne kierunki działalności państwa w zakresie stalinizacji wychowania w Polsce w latach 1948–1956*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne”, nr 2.
- Jarosz D., 2002, *Zapomniani przyjaciele: zagraniczna pomoc charytatywna w Polsce Ludowej (1945–1949)* [w:] *Spółczeństwo – państwo – modernizacja. Studia ofiarowane Januszowi Żarnowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. W. Mędrzecki, Warszawa.
- Jarosz D., 2003, *„Masy pracujące przede wszystkim”. Organizacja wypoczynku w Polsce 1945–1956*, Warszawa–Kielce.
- Kersten K., 1993, *Rok pierwszy*, Warszawa.
- Kołodziejczyk E., 2003, *Inspekcja Pracy w Polsce 1919–1999*, Warszawa.
- Morzycki J., Klingberg A.M., 1946, *Naczelny Nadzwyczajny Komisariat do Walki z Epidemiami w latach 1944–1945*, Warszawa.
- Orlewicz T., 1946, *Rola rady zakładowej w zakładzie pracy (wybrane zagadnienia)*, „Praca i Opieka Społeczna”, nr 2.
- Sprawozdanie Dyrektora Naczelnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Józefa Pasternaka przedstawione na pierwszym posiedzeniu Tymczasowej Rady ZUS-u w dniu 5 lipca 1946 r.*, 1984, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 2, Warszawa.

Sula D., 2002, *Działalność przesiedleńczo-repatriacyjna Państwowego Urzędu Repatriacyjnego w latach 1944–1951*, Lublin.

Szubert W., 2012, *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, Łódź.

Wasylecki T., 1985, *Stan prawny i organizacyjny w dziedzinie ubezpieczeń społecznych w okresie okupacji*, 1985, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 3, Warszawa.

The reconstruction of Polish social policy during the life of the Provisional Government (January–June 1945)

Abstract

The aim of this article is to show the main areas of the activity of the Provisional Government and its bodies related to social policy and to present the most important legal and organizational decisions concerning social policy, made in the first half of 1945. During the existence of the Provisional Government there was a necessary reconstruction of social policy institutions, which involved the restoration of the traditional functions they had carried out before the war. The Provisional Government provided a strong impulse to the unification of the applicable legal basis of social policy. At that time, important legal changes were also made. They aimed at winning the support of the society and they heralded the political transformations which were to take place in the second half of the 40s. As time showed, the fundamental organizational changes concerning the structures that managed respective sections of social policy, and which were brought about by the Government, took the same directions. The creation of the Ministry of Health and assigning the responsibility of taking care of children and youngsters to the Ministry of Education were important steps towards the centralization, nationalization and planning in both spheres which were under the influence of the state and which were removed from the competences of the department of labour and social welfare. That way, not only did the Provisional Government play an important role in the restitution of Polish social policy and its institutions (which had been initiated in the period of the Polish Committee of National Liberation) but also in the creation of the future solutions related to Stalinization.

Key words: Provisional Government, social policy, social welfare, the Ministry of Labour and Social Welfare, the Ministry of Health, the Ministry of Education