

## Dzieje biurokracji tom IV

Małgorzata Przeniosło  
(Uniwersytet Jana Kochanowskiego)

### **Kontrole wewnętrzne i ministerialne w radach opiekuńczych na ziemiach polskich w latach 1918-1920**

Światowy konflikt zbrojny, który wybuchł w 1914 r., dość szybko zaczął wpływać na pogorszenie sytuacji życiowej ludności cywilnej. Było to szczególnie widoczne na obszarach, na których toczono działania militarne. W takiej sytuacji znalazło się Królestwo Polskie. Na jego terenie, już od pierwszych tygodni wojny zaczęto tworzyć struktury mające na celu niesienie pomocy najbardziej potrzebującym. Ich pracę od września 1914 r. koordynował Centralny Komitet Obywatelski w Warszawie (CKO). Po wyparciu wojsk rosyjskich z Królestwa Polskiego, okupujący ten teren Niemcy i Austriacy zdecydowali się na likwidację Komitetu. Zezwolono jednak, w jego miejsce i podległych mu organizacji terenowych, na utworzenie nowych struktur. W okupacji austriackiej w listopadzie 1915 r. założono Główny Komitet Ratunkowy w Lublinie (GKR), a w okupacji niemieckiej w grudniu 1915 r. – Radę Główną Opiekuńczą w Warszawie (RGO). Cele obu organizacji były podobne do wcześniej działającego CKO. Również one zaczęły tworzyć sieć organizacji terenowych, wiele z nich faktycznie było strukturami powstałymi z przekształcenia komitetów obywatelskich.

CKO, GKR i RGO nazywane są często organizacjami samopomocy społecznej, tworzone one były bowiem głównie wysiłkiem samego społeczeństwa. Do podstawowych ich zadań należało przejmowanie już istniejących instytucji dobroczynnych i roztaczanie nad nimi opieki oraz tworzenie nowych. Chodzi tu szczególnie o przytułki, ochronki, jadalnie, herbaciarnie i sklepy z tanimi produktami. Na szerszą skalę zajmowano się także bezpośrednim rozdawaniem żywności, ubrań i obuwia, udzielaniem wsparcia w postaci zasiłku pieniężnego. Szczególną uwagę zwracano na opiekę nad uchodźcami z terenów objętych działaniami wojennymi, ci bowiem wymagali bardzo wszechstronnej pomocy. Starano się również wpływać na poprawę zdrowotności ludności i stanu sanitarnego. Poza tym struktury samopomocowe były organizatorem i innych przedsięwzięć. Jednym z nich było np. organizowanie akcji umieszczania biednych dzieci z miast na wsi w majątkach ziemskich i w gospodarstwach chłopskich.

Niezbędne środki finansowe komitety i rady czerpały z różnorodnych źródeł. Znaczne sumy pozyskiwano dzięki datkom samego społeczeństwa Królestwa Polskie-

go. W przypadku CKO wsparcia finansowego udzielały niektóre towarzystwa rosyjskie, także rząd rosyjski. GKR wspierany był przez Książęco-Biskupi Komitet w Krakowie i działający w Szwajcarii Komitet Generalny Pomocy Ofiarom Wojny w Polsce. Na ten drugi mogła liczyć i RGO, organizacja zasilana była także przez Poznański Komitet Niesienia Pomocy Królestwu Polskiemu. Wsparcia finansowego GKR i RGO udzielały również władze okupacyjne.

Zakończenie wojny zostało uznane przez kierownictwo GKR za odpowiedni moment do rozwiązania organizacji. Decyzja w tej sprawie ostatecznie zapadła w grudniu 1918 r., organizacje podległe centrali lubelskiej miały od początku 1919 r. przejść pod zwierzchnictwo nadal funkcjonującej w Warszawie RGO. Swoimi strukturami RGO zaczęła pokrywać także byłe zachodnie gubernie Cesarstwa Rosyjskiego. Sieć terenową w 1919 r. zaczęto tworzyć również na obszarze Galicji (Małopolski). Tak jak w latach I wojny światowej najniższym szczeblem terenowym podległym centrali warszawskiej były rady miejscowe (miejskie i gminne), nad nimi stały rady powiatowe.

Według danych z sierpnia 1919 r. na terenie byłego Królestwa Polskiego (na 82 powiaty) działało w sumie 85 rad powiatowych i rad miejskich funkcjonujących na prawach rad powiatowych. W dawnych zachodnich guberniach Cesarstwa Rosyjskiego funkcjonowało wówczas 17 rad powiatowych, 6 kolejnych właśnie tworzone. Sieć rad terenowych na obszarze Galicji znajdowała się wówczas dopiero w fazie organizacji. Według obliczeń RGO, w sierpniu 1919 r. jej struktury powiatowe prowadziły w sumie 1 722 instytucje pomagające osobom potrzebującym<sup>1</sup>.

Priorytetem w działalności rad opiekuńczych w latach 1918-1921 było niesienie pomocy potrzebującym dzieciom. Szczególna aktywność terenowych struktur RGO właśnie o takim charakterze była zresztą preferowana przez czynniki rządowe odpowiedzialne za sferę pomocy społecznej. Wsparcie potrzebującym dzieciom było udzielane przede wszystkim poprzez zakładanie nowych schronisk, ochronek i jadłodajni oraz wspomaganie już istniejących. Żywność przekazywano czasem także rodzicom w postaci produktów nieprzetworzonych, choć nie była to forma preferowana. Tak jak w latach I wojny światowej najbiedniejszym starano się również rozdawać ubrania i obuwie. Z myślą o pozyskaniu dodatkowych środków na wspieranie potrzebujących dzieci, w początkach niepodległości kontynuowano organizowaną kilkakrotnie w latach I wojny światowej przez RGO i GKR akcję pod hasłem „Ratujcie Dzieci”. Działania mające na celu udzielanie pomocy dzieciom rady opiekuńcze prowadziły wspólnie z silnie z nimi związanymi Komitetami Pomocy dla Dzieci.

W Polsce niepodległej częściowo zmieniły się źródła, z których RGO pozyskiwała środki konieczne do funkcjonowania. Poza ofiarami pochodzącymi od społeczeństwa, opierano się na dotacjach Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, częściowo także samorządów (szczególnie Sejmików Powiatowych). Pewna pomoc (szczególnie w postaci żywności i odzieży) pochodziła z zagranicy, w największym stopniu ze Stanów Zjednoczonych. Generalnie rady odczuwały stały niedobór środków finansowych. Funduszy brakowało nie tylko na nowe inicjatywy, ale nawet na utrzymanie

---

<sup>1</sup> „Praca Społeczna” nr 3 z 1 IX 1919, s. 2.

placówek już istniejących. Praktycznie wszystkie powiatowe rady opiekuńcze stały alarmistyczne apele w tej sprawie do centrali warszawskiej. Dużą bolączką struktur opiekuńczych był malejący udział szerszych kręgów społeczeństwa w podejmowanych przez nie przedsięwzięciach.

W latach I wojny światowej system kontroli, jakiemu podlegała RGO i jej struktury terenowe ograniczał się faktycznie tylko do przedsięwzięć podejmowanych przez samą organizację. Były to działania komisji rewizyjnych funkcjonujących na różnych szczeblach, także prace sprawdzające służb wewnętrznych. W tym drugim przypadku chodzi przede wszystkim o grupę urzędników, których zadaniem było bieżące kontrolowanie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej i materiałowej w organizacji. Według informacji z grudnia 1918 r. osoby te tworzyły oddzielny Wydział Kontroli RGO (być może właśnie wówczas został utworzony). W jego skład wchodziło sześć osób. Kierownictwo spoczywało w rękach pełniącej funkcję kontrolera głównego Ludwika Borkowskiej (w zakresie jej kompetencji wchodziło „tworzenie budżetów, kontrola budżetów, kontrola funduszy od rządu polskiego, kontrola pożyczek aprowizacyjnych”). Pozostali personel stanowili: Józefa Krakinowska – kontroler („kontrola rachunków Wydziału Dostaw, Kwesty, kontrola rozdawnictwa obiadów, ogólny nadzór nad prawidłowością asygnat, kontrola list płacy Wydziałów RGO oraz podsekcji pomocy dla inteligencji, potrącenia zaliczek i pożyczek”); Wacław Skinder – pomocnik kontrolera („kontrola sprzedaży odzieży i materiałów przez Organizację zaopatrzenia ubogiej ludności w odzież, sprawdzanie remanentów magazynów: Organizacji Zaopatrzenia, Wydziału „Wieś dla Dzieci”, Wydziału Rozdawnictwa i Wydziału Gospodarczego”); Jadwiga Kowalewska – rachmistrz („kontrola Wydziału Gospodarczego, raport magazynowy tegoż, kontrola rachunków schronisk”); Halina Malewska – rachmistrz („kontrola zapomóg i pożyczek, zaliczek na pensje Podsekcji pomocy dla inteligencji, sprawdzanie rachunków Burs, Wydziału Rejestracji Strat i innych, kontrola asygnariuszy”); Włodzimierz Klein – rachmistrz („kontrola kasy, raporty kasowe, sprawdzanie raportów magazynu Wydziału Rozdawnictwa, sprawdzanie różnych rachunków, inwentaryzacja schronisk, burs i innych instytucji, gdzie zostały umieszczone przez RGO dzieci przybyłe z Rosji”)<sup>2</sup>.

W przypadku struktur terenowych (zarówno przed listopadem 1918 r., jak i po odzyskaniu niepodległości) nieprawidłowości w ich działaniu starali się wychwytywać także instruktorzy wysyłani w teren przez centralę. Ich zadaniem była aktywizacja poszczególnych rad, także czynienie zabiegów, by prowadzona praca była zgodna z podstawowymi założeniami RGO. Swoistego rodzaju funkcje kontrolne pełnili delegaci Rady wizytujący rejony, w których działała organizacja. W pisanych przez siebie relacjach przeznaczonych dla centrali zwykle zwracali oni uwagę na dostrzeżone zaniedbania i nieprawidłowości. Wiadomości o takich nieprawidłowościach można było pozyskać także dzięki analizie sprawozdań z działalności, które rady terenowe przesyłały do Warszawy.

<sup>2</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Rada Główna Opiekuńcza (dalej: RGO), sygn. 4, k. 9.

Posiadające funkcje kontrolne komisje rewizyjne nie zawsze należycie wypełniały swe zadania. O ile w miarę prawidłowo działała Komisja Rewizyjna przy centrali warszawskiej<sup>3</sup>, to w przypadku tych ciał powoływanych przy radach powiatowych sytuacja była często inna. Osoby wchodzące w skład powiatowych komisji rewizyjnych niejednokrotnie traktowały swój udział w nich jako narzucony obowiązek, a jeżeli nawet chciały go należycie wypełnić, nie zawsze posiadały odpowiednią wiedzę i umiejętności, by wyegzekwować swe uprawnienia. Poza tym nie przy wszystkich radach komisje zostały wybrane (nieraz zostały powołane, ale nie były aktywne). Zdarzały się struktury, w których ciała te jednak działały dość skutecznie, „wymuszając” pozytywne zmiany. Wśród zastrzeżeń, jakie pojawiały się w protokołach komisji rewizyjnych znajdowały się w większości problemy drobne, ale czasem też bardziej strategiczne. Jako przykład można tu podać uwagi, jakie poczyniła w sierpniu 1916 r. Komisja Rewizyjna działająca przy centrali warszawskiej. Jednym z nich były „niewspółmiernie wysokie” koszty administracyjne Rady (biorąc pod uwagę zasoby finansowe organizacji, jak i wyniki pracy na rzecz potrzebujących)<sup>4</sup>.

W Polsce niepodległej, ministerstwem w największym stopniu zainteresowanym prawidłowym funkcjonowaniem RGO było Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS). Decyzja o potrzebie przeprowadzenia kompleksowej kontroli struktury centralnej Rady i podległych jej bezpośrednio instytucji zapadła w okresie funkcjonowania rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Wniosek w tej sprawie wpłynął do ministra pracy i opieki społecznej 4 I 1919 r., złożony został przez komisarza rządowego przy RGO (urząd ten powołano jeszcze w okresie funkcjonowania gabinetów Rady Regencyjnej<sup>5</sup>). Komisarz informował o podejmowaniu działań kontrolnych wobec Rady, jednocześnie sugerował potrzebę bardziej dogłębnej rewizji, dokonanej przez grupę specjalistów. Na piśmie komisarza znalazł się dopisek ministra (funkcję tę pełnił wówczas Bronisław Ziemięcki) ze zgodą na przeprowadzenie takich działań. Decyzja zapadła już w dniu, w którym przygotowana została korespondencja nadawcy, a więc 4 stycznia<sup>6</sup>. Skład komisji zatwierdzono w dniu 8 stycznia, natomiast ona sama rozpoczęła pracę 13 stycznia. Do komisji powołano komisarza Ministerstwa inż. R. Jarzęckiego i dwóch rzeczoznawców: W. Sciborę i K. Szolca. W ciągu kilku dni przeprowadzono kontrolę rachunkowości centrali warszawskiej, w tym jej wybranych wydziałów. Kontrola miała charakter dość powierzchowny. We wstępnym sprawozdaniu, które komisja przesłała Ministerstwu, nie zawarto informacji o dostrzeżonych nieprawidłowościach, prawdopodobnie więc na tym etapie ich nie stwierdzono. Wkrótce dokonano

---

<sup>3</sup> W Regulaminie Rady Głównej Opiekuńczej z 1916 r. umieszczono następujący zapis na jej temat: „Celem prowadzenia ogólnej kontroli nad gospodarką finansową RGO, Ogólne Zebranie wybiera Komisję Rewizyjną, złożoną z 5-ciu członków spośród członków RGO i osób, poza RGO stojących. Komisja ta dokonywać winna rewizji ksiąg i materiałów rachunkowych w terminach dowolnych, nie rzadziej jednak, jak raz na 3 miesiące”. AAN, RGO, sygn. 6, k. 107-110. Sprawozdanie Komisji Rewizyjnej RGO za pierwsze półrocze 1916 r. zob. AAN, RGO, sygn. 48, k. 202-204; za pierwszy rok działalności (1916 r.) zob. tamże, sygn. 82, k. 368-369; za pierwsze półrocze 1917 r. zob. tamże, sygn. 48, k. 1-11.

<sup>4</sup> AAN, RGO, sygn. 48, k. 203.

<sup>5</sup> Jego zadaniem było wspieranie działań Rady, pośredniczenie w jej kontaktach z rządem, jednocześnie także sprawowanie ogólnego nadzoru nad całością prac organizacji.

<sup>6</sup> AAN, RGO, sygn. 48, k. 172-173.

dodatkowych kontroli. Na początku lutego lustracji poddano np. Wydział Rejestracji Strat Wojennych. W ciągu trwającej kilkanaście dni kontroli wprowadzie wykryto w jego pracy niedociągnięcia, uznano jednak, że działalność Wydziału „była i jest bardzo pożyteczną i dodatnią, oraz że powinna przynieść całemu krajowi wielkie korzyści”. W marcu kontrolą objęto Loterię Klasyczną RGO, zwrócono uwagę na pewne nieprawidłowości, ale w konkluzji stwierdzono, że rachunkowość prowadzona jest umiejętnie i zastosowaniem wszelkich zasad fachowości<sup>7</sup>.

W kolejnych miesiącach kontrole ministerialne zostały przeprowadzone w wybranych radach terenowych<sup>8</sup>. Zachowały się szczegółowe informacje o kilku takich wizytach. Bardzo niekorzystnie wypadła lustracja w Częstochowie. Przeprowadzono ją w maju 1919 r. Liczne nieprawidłowości stwierdzono zarówno w Radzie miejskiej jak i powiatowej<sup>9</sup>. Wybór terminu kontroli był dość niewygodny dla struktur częstochowskich, szczególnie dla rady miasta Częstochowy. Od początku 1919 r. jej aktywność zaczęła słabnąć. Częściowi wiązało się to z pogłoskami mówiącymi o planach likwidacji RGO i jej organizacji terenowych. Przez kilka miesięcy struktura miejska nie posiadała płatnego pracownika, który zajmowałby się sprawami urzędowymi. Czynności te nieodpłatnie wykonywali członkowie Zarządu (sytuacja ta zmieniła się dopiero na początku maja, kiedy zatrudniono płatnego sekretarza). Wszystko to wpłynęło na spore zaniedbania, jakie powstały w prowadzeniu aktualnej dokumentacji, szczególnie finansowej. Uchybienia, które w maju 1919 r. stwierdziła kontrola z Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, potwierdziła także wizyta w Częstochowie rewidenta RGO. Obie rady zobowiązano do wyeliminowania nieprawidłowości. Jednym z pomysłów, który miał pomóc uzdrowić sytuację, miało być połączenie Rady Opiekuńczej miasta Częstochowy i Rady Opiekuńczej Powiatu Częstochowskiego w jeden organizm. Kierownictwo obu rad uznało, że połączenie będzie dobrym rozwiązaniem. Zwracano uwagę na potrzebę „zogniskowania działalności”, szczególnie wobec szczupłości finansów i trudności w pozyskaniu do współpracy większej liczby osób. Do połączenia ostatecznie doszło we wrześniu 1919 r.<sup>10</sup>

Bardzo negatywnie wypadła kontrola w Łódzkiej Okręgowej Radzie Opiekuńczej przeprowadzona w październiku 1919 r. Wyboru tej struktury nie dokonano przypadkowo, wizyta „Komisji Rewizyjnej” nastąpiła bowiem po dotarciu do opinii publicznej informacji o istniejących tam nieprawidłowościach. Sprawa była na tyle po-

<sup>7</sup> Tamże, sygn. 113, k. 28; sygn. 48, k. 33-34, 67-76.

<sup>8</sup> Początkowo nie było to planowane. W sprawozdaniu z działalności Komisji za okres od stycznia do połowy kwietnia 1919 r. napisano: „Ponieważ zwróciło naszą szczególną uwagę, że niektóre małe oddziały prowincjonalne RGO otrzymały na bardzo znaczne sumy różnych materiałów, między tym przeważnie luksusowych, Komisja postanowiła w niektórych miejscowościach prowincjonalnych przeprowadzić rewizję i kontrolę na miejscu w celu zbadania, czy takowe towary dostały się w ręce rzeczywiście potrzebujących, w jakiej ilości i po jakiej cenie, w którym to celu Komisja w tych dniach wyjeżdża na prowincję”. AAN, RGO, sygn. 48, k. 124-125.

<sup>9</sup> Bardziej dokładna była kontrola w strukturze miejskiej. W sprawozdaniu przeznaczonym dla Ministerstwa komisja sygnalizowała jednak, że „przeprowadzenie bardziej ścisłej kontroli i rewizji w RO powiatu częstochowskiego byłoby nader pożądane, albowiem rezultat może dać nadzwyczaj ciekawe wyniki”. Tamże, k. 37.

<sup>10</sup> „Praca Społeczna” nr 1 z 1 VIII 1919, s. 10; AAN, RGO, sygn. 25, k. 346, 362; sygn. 48, k. 35-40; sygn. 410, k. 532, 533, 558, 559; sygn. 644, k. 62.

ważna, że trafiła do prokuratora, a cały personel urzędniczy został tymczasowo aresztowany<sup>11</sup>. Kontrola miała na celu zarówno sprawdzenie, w jaki sposób rada działała po wspomnianych perturbacjach, jak i zdobycie informacji o wcześniejszych nieprawidłowości. To drugie było możliwe tylko częściowo, ze względu na przejście przez sędziego śledczego jako materiału dowodowego niektórych dokumentów finansowych placówki. Kontrolerzy, sprawdzając dokumentację z lat 1917-1919, natrafili na szereg nieprawidłowości, w tym liczne nieuzasadnione wypłaty z kasy rady pobierane przez jej pracowników. Zyski czerpano także z nielegalnej sprzedaży produktów, które miały być przeznaczone dla potrzebujących pomocy. Duże zaskoczenie dla komisji stanowiła analiza rozliczeń za wyjazdy służbowe. Opiewały one na bardzo duże sumy. W komentarzu zamieszczonym po opisie jednego z takich dokumentów stwierdzono: „Na takie wydatki w ciągu 2 dni może sobie pozwolić tylko minister i to nie każdego państwa”. Kontrolerzy zwrócili uwagę, że nadużycia (w wielu wypadkach miały one charakter przestępstw kryminalnych) przynajmniej częściowo wynikały z braku nadzoru nad pracownikami administracji przez Zarząd Łódzkiej Okręgowej Rady Opiekuńczej. Ten nigdy nie podjął decyzji o kontroli ich pracy, a prezes wręcz darzył te osoby „bezgranicznym zaufaniem”. W listopadzie 1919 r. do Łodzi przybyła kontrola przysłana przez Prezydium RGO. Jej zadaniem było zapoznanie się z sytuacją w radzie miejskiej i okręgowej. Na czele komisji stał Adam Hirszman, do pomocy miał dwóch rewidentów. Kontrola wykazała bardzo liczne nieprawidłowości w pracy rady, potwierdziły one uchybienia wcześniej stwierdzone przez komisję ministerialną. Od Zarządu Rady Okręgowej uzyskano informacje, w jaki sposób planuje ona uporać się z trudną sytuacją, w której znalazła się placówka. Jednym z pomysłów była decyzja o rozbiciu rady na trzy oddzielne struktury powiatowe: łódzką, łaską i brzezińską<sup>12</sup>.

Komisja ministerialna stwierdziła nieprawidłowości i w innych radach, choć były one nieporównywalnie mniejsze niż w strukturze łódzkiej. Tak było chociażby w Radzie Opiekuńczej Powiatu Warszawskiego. Podczas wizyty w jej biurze w czerwcu 1919 r. wykazano pewne niedociągnięcia, największe zastrzeżenia wysunięto pod adresem podległej radzie „Polskiej Składnicy”, za pomocą której dokonywano zakupów produktów spożywczych i materiałów codziennego użytku. Analizując dokumenty z lat wojny, kontrolujący wyrażali wątpliwość, czy Składnica przyczyniała się do zwalczania lichwy (był to jeden z głównych powodów jej powołania), czy wręcz odwrotnie – sama taką działalność prowadziła. Okazało się bowiem, że towary odsprzedawane poszczególnym radom terenowym wyceniała nieraz nawet powyżej cen rynkowych<sup>13</sup>. Nieprawidłowości stwierdzono także podczas dokonanej w maju 1919 r. lustracji Rady Opiekuńczej Powiatu Mławskiego. Poza pewnymi uchybieniami w prowadzeniu kasy zwrócono uwagę na złe warunki panujące w podporządkowanej radzie ochronce z internatem. Przebywało w niej na stałe 24 dzieci, kontrola wykazała, że nie wszystkie z nich mają własne łóżka, są nie tylko źle odżywione, ale także brudne. Zastrzeżenia wysunięto wobec ochroniarki, która miała być „nieodpowiednio fachowo przygoto-

<sup>11</sup> Byli to kierownik biura, księgowy, kasjerka i pracownik biurowy.

<sup>12</sup> AAN, RGO, sygn. 48, k. 41-49, 77-79; sygn. 413, k. 213, 214; sygn. 423, k. 73.

<sup>13</sup> AAN, RGO, sygn.48, k. 56-64.

wana do opieki nad dziećmi". Na końcu sprawozdania z kontroli przeznaczonego dla Ministerstwa, komisja zamieściła opinię, która może być ilustracją jej wrażeń nie tylko z pobytu w Mławie, ale i w innych dotychczas odwiedzanych radach. W materiale tym napisano m.in.: „Komisja rewizyjna w dalszym ciągu swej pracy przychodzi do coraz mocniejszego przekonania, że cała organizacja oraz sposób prowadzenia administracji RGO w Warszawie i na prowincji pozostawia bardzo dużo do życzenia”<sup>14</sup>. Podkreślić trzeba, że wniosek ten został wyciągnięty jeszcze przed bulwersującymi praktykami, jakie organa ścigania odkryły w radzie łódzkiej.

Opisane wyżej kontrole przeprowadzane były przez grupę trzyosobową. Do mniejszych rad, szczególnie tych bardziej oddalonych od Warszawy, wysyłano zwykle jednego kontrolera. Tak było chociażby w przypadku lustracji przeprowadzonej w październiku 1919 r. w Radzie Opiekuńczej Okręgowej Ziemi Czerwińskiej<sup>15</sup>.

Kontrole w RGO i jej strukturach terenowych finansowano ze środków, które były zatwierdzane przez Ministerstwo Skarbu. To początkowo wyrażało jednak wątpliwości, czy odpowiednie fundusze w ogóle przyznać. Zakwestionowało bowiem prawo Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej do prowadzenia kontroli rachunkowości, kompetencja ta miała przynależeć wyłącznie Ministerstwu Skarbu. Ostatecznie przewidziane środki zostały przyznane, zdecydowały o tym prawdopodobnie wyjaśnienia jakie w lutym złożyło Ministerstwo Pracy, tłumacząc, że kontrole mają charakter kompleksowy i rewizja rachunkowości to jedynie ich część składowa<sup>16</sup>.

Kontrolowane rady zwykle nie w pełni uznawały za słuszne zarzuty stawiane im przez wizytującą je komisję ministerialną. Niektóre uwagi były rzeczywiście trudne do zakwestionowania, niektóre jednak wynikały z nadmiernej drobiazgowości sprawdzających, czy też z faktu, że nie uwzględniali oni wyjaśnień przedstawicieli rad. Zdarzały się zarzuty, które zdaniem kontrolowanych były zupełnie bezpodstawne. Do poszczególnych wyników lustracji odnoszono się podczas posiedzeń władz RGO. Tak było chociażby po majowej kontroli w radzie mławskiej. Prezydium RGO zakwestionowało trafność niektórych postawionych wobec tej placówki zarzutów. Komisja ministerialna z przedstawionymi argumentami nie zgodziła się, uznała swe wcześniejsze uwagi za w pełni uzasadnione. W wyjaśnieniu przesłanym kierownictwu Ministerstwa znalazł się także komentarz odnoszący się do sprawy celowości podejmowania przez RGO polemiki z kontrolerami: „Komisja uważa za konieczne podkreślić ze swej strony, że stanowisko zajęte przez RGO jest co najmniej wadliwe, gdyż nie jest rzeczą RGO krytykowanie urzędników delegowanych do wykonywania rewizji, lecz zastosowanie się do uwag Komisji Rewizyjnej i wykorzystanie takowych dla dobra instytucji, a tym samym dla dobra społecznego”<sup>17</sup>.

Do niektórych wyników kontroli władze RGO nie zgłaszały zastrzeżeń. Tak było w przypadku protokołu z przeprowadzonej w sierpniu 1919 r. lustracji Rady Opiekuńczej Powiatu Płockiego. Prezydium RGO wystosowało specjalne pismo do Ministerstwa, w którym wyrażono zadowolenie ze sposobu przygotowania wnio-

<sup>14</sup> Tamże, k. 80-82.

<sup>15</sup> Tamże, k. 65-66.

<sup>16</sup> Tamże, k. 138, 139.

<sup>17</sup> Tamże, k. 105-106.

sków pokontrolnych. Miał to być „pierwszy protokół zestawiony obiektywnie”. Jak można przeczytać we wspomnianym piśmie, nie ograniczał się on tylko do wyliczania niedokładności, ale mówił także o osiągnięciach organizacji. Kontrolerzy mieli także zadać sobie dużo trudu, by dokładnie zapoznać się z instytucjami podległymi płockiej radzie<sup>18</sup>.

Szczegółowe informacje na temat wyników kontroli w niektórych radach trafiły do prasy, co powodowało zadrażnienia między RGO a Ministerstwem i działającą w jego imieniu „Komisją Rewizyjną”. W kilku przypadkach rady terenowe, odpowiadając na drukowane w gazetach informacje o nadużyciach, umieszczały w nich teksty polemiczne, jednocześnie krytycznie wypowiadając się o ministerialnych kontrolerach. W tej sprawie oświadczenie wydało też Prezydium RGO (przekazano je prasie). W dość ostrym tonie skrytykowano w nim praktykę przekazywania przez Wydział Prasowy MPiOP informacji o wynikach kontroli redakcjom gazet<sup>19</sup>. Komisarz rządowy przy RGO na początku sierpnia 1919 r. zwrócił się do Prezydium Rady z sugestią wydania okólnika przeznaczanego dla rad lokalnych, w którym znalazłoby się polecenie „zaprzestania umieszczania w prasie artykułów skierowanych przeciw Komisji Rewizyjnej w obronie działalności Rad”. Ponieważ komisarz rządowy zapewnił, że w przyszłości prasie nie będą przekazywane wyniki kontroli, Prezydium uznało decyzję o wydaniu okólnika za niepotrzebną. W piśmie do komisarza stwierdzono, że wobec jego deklaracji, rady nie będą miały potrzeby drukowania replik. Jednocześnie odniesiono się do stwierdzenia bezpośrednio kierującego kontrolami komisarza Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej inż. R. Jarzęckiego, który miał oświadczyć podczas prowadzenia lustracji w Mławie, że „nie rewidowanie rad prowincjonalnych było celem przyjazdu Komisji Ministerialnej, a obalenie RGO” (okoliczności, w jakich padły te słowa nie są znane<sup>20</sup>). Zdaniem Prezydium „daje to całej sprawie nowe zupełnie oświetlenie”<sup>21</sup>.

Wspomnieć trzeba, że poza kontrolerami z MPiOS, RGO odwiedzali także przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia Publicznego. W kręgu ich zainteresowania znajdowały się nie biura rad, ale niektóre podległe radom instytucje. Szczególnie dotyczyło to placówek o charakterze medycznym, schronisk, ochronek, internatów dla młodzieży. Wizytacje w kilku takich instytucjach bezpośrednio podległych centrali warszawskiej przeprowadzono już pod koniec 1918 i na początku 1919 r. Niektóre placówki odwiedziono kilkukrotnie. Wśród zastrzeżeń, które pojawiały się w sprawozdaniach pokontrolnych, przeważały uwagi dotyczące niewłaściwego stanu sani-

<sup>18</sup> Tamże, k. 177. Sprawozdanie z kontroli ministerialnej w radzie płockiej zob.: AAN, RGO, sygn. 423, k. 236-248.

<sup>19</sup> W oświadczeniu tym czytamy m.in.: „Wydział Prasowy Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej rozsyła od dłuższego czasu do użytku prasy warszawskiej artykuły o działalności prowincjonalnych rad opiekuńczych, w których podaje szczegółowe sprawozdania z komisji rewizyjnej tego Ministerstwa, dokonanych w poszczególnych instytucjach RO. Sprawozdania te pod sensacyjnymi tytułami: »Z za kulis RGO«, »Nieporządki kasowe w RGO« itp., dzięki jednostronnemu nieraz oświetleniu, wywołują w opinii publicznej błędne przekonanie, że we wszystkich tych instytucjach są niedomagania, których rozmiary zasługują na publiczne ich omawianie”. AAN, RGO, sygn. 48, k. 190; „Kurier Warszawski” nr z 25 VII 1919, s. 4.

<sup>20</sup> Sam Jarzęcki nie potwierdzał wypowiedzenia wspomnianych słów. Zob. AAN, RGO, sygn. 48, k. 186.

<sup>21</sup> Tamże, k. 103, 104.



tarnego poszczególnych obiektów, nadmiernego ich zagęszczenia, nieodpowiedniego wyżywienia i ubrania oferowanego podopiecznym (oczywiście komisje zdawały sobie sprawę z realnych możliwości jakie istniały pod tym względem w kraju). Nieraz zwracano uwagę na stosowanie nieodpowiednich metod wychowawczych (np. bicie wychowanków)<sup>22</sup>.

Dużym zagrożeniem dla RGO była możliwość przełożenia się krytycznych uwag pod adresem rad na wielkość dotacji, które organizacja otrzymywała z MPIOS. W styczniu 1920 r. Ministerstwo zwróciło się do Prezydium Rady z wnioskiem o odniesienie się do ważniejszych zastrzeżeń, jakie wysuwało (także Ministerstwo Skarbu) wobec RGO i jej struktur terenowych. Otrzymanie satysfakcjonującej odpowiedzi miało być warunkiem dalszego przekazywania subwencji. Wśród kwestii, które wzbudzały największe zaniepokojenie Ministerstwa, znalazły się m.in.: zaniedbania w prowadzeniu polityki finansowej (jej mała przejrzystość); brak planowości w działalności Wydziału Prowincjonalnego (jego wydatki pochłaniały  $\frac{3}{4}$  miesięcznej subwencji); niewystarczający wpływ centrali warszawskiej na rady terenowe; nadmierna rozbudowa aparatu urzędniczego w RGO; zbyt wysokie wynagrodzenia dla pracowników; rozszerzanie obszarów aktywności (szczególnie w Małopolsce) bez porozumienia się w tej sprawie z rządem. W przygotowanej i wysłanej po kilku dniach odpowiedzi skierowanej do ministra, prezes RGO starał się w sposób bardzo wyważony odnieść do poszczególnych zastrzeżeń. Z wieloma z nich zgodził się, zastrzegając jednak, że kierownictwo Rady z przyczyn niezależnych nie jest w stanie wyeliminować wszystkich nieprawidłowości. Odniósł się tu do sytuacji w strukturach prowincjonalnych, które nie radzą sobie z prowadzeniem fachowej rachunkowości. Zdaniem prezesa społeczeństwu brakowało odpowiednich umiejętności, dopiero w nowej rzeczywistości można prowadzić działania, aby „wychować obecne pokolenie naszych obywateli w nowych pojęciach, żeby przygotować ich do reformy gruntownej pod tym względem”. Równocześnie jednak wymienił działania jakie RGO zainicjowała, by poprawić sytuację. Jednym z podjętych kroków było wysyłanie w teren instruktorów, którzy mieli za zadanie roztaczanie opieki i kontrola rad. Prezes nie zgodził się z zarzutem dotyczącym przerostów administracyjnych w organizacji (był to zarzut podnoszony szczególnie przez Ministerstwo Skarbu). Zwracał uwagę na duży zakres prowadzonych prac, także na fakt, że organizacja posiadała swoje struktury na terenie prawie całego kraju (nawet w rejonach nie włączonych jeszcze formalnie w skład państwa polskiego)<sup>23</sup>. Odpowiedź ta musiała być dla Ministerstwa przynajmniej częściowo satysfakcjonująca, gdyż dotację nadal RGO przekazywano. Okazało się jednak, że stopniowo była ona zmniejszana.

Do treści przywoływanego wyżej ministerialnego pisma ze stycznia 1920 r. powrócono we wrześniu 1920 r. Nawiązując do wyartykułowanych w nim zastrzeżeń co do pracy rad, MPIOS zwróciło uwagę, że wiele z nich nadal jest aktualnych. Wśród nich znalazła się uwaga dotycząca zbyt wysokich wynagrodzeń w RGO i nadmiernej liczby zatrudnionych pracowników. Ministerstwo po raz kolejny zażądało

<sup>22</sup> Tamże, sygn. 177, k. 108, 109, 171-173, 226-229.

<sup>23</sup> Tamże, sygn. 180, k. 6-9; sygn. 212, k. 266-269, 334-337.

wyjaśnień, poleciło także zastosowanie się do konieczności zaleconego już wcześniej ograniczania działań podejmowanych przez Radę. Jej dotychczasowe pola aktywności przejmowane miały być przez struktury rządowe i samorządowe. W przesłanej na początku października odpowiedzi prezes RGO starał się odpiierać postawione zarzuty. W przypadku zastrzeżenia mówiącego o zbyt małej redukcji personelu, przytoczył liczby, które o takich działaniach jednak świadczyły. W centrali warszawskiej (z wyłączeniem struktur, które poprzez swoją działalność same się finansowały) w kwietniu 1920 r. miało być zatrudnionych 112 pracowników, w czerwcu 95, sierpniu 84, natomiast w październiku już tylko 66. Odnosząc się do sprawy wysokości wynagrodzeń, zadeklarował szybką zmianę systemu ustalania płac. Z obowiązującego do tej pory, który opierał się na zasadach stosowanych wobec urzędników państwowych<sup>24</sup>, miano przejść na system określania wysokości płac przez wewnętrzną komisję<sup>25</sup>.

Komisja ministerialna prowadziła działalność w 1919 r. W kolejnym roku MPiOS zmieniło sposób kontroli rad. Wytypowało 10 osób, które jako jego delegaci mieli lustrować placówki w wyznaczonym dla siebie rejonie. Oddzielny okręg stanowiły np. powiaty będziński, częstochowski i olkuski (delegat Borkowski); oddzielny – powiaty lubelski, lubartowski, puławski, janowski, biłgorajski, zamojski, tomaszowski, hrubieszowski, chełmski, krasnostawski (delegat Korczyński). O wytypowaniu delegatów i przydziałach terytorialnych, które otrzymali, RGO doniosła swoim strukturom terenowym okólnikiem z lutego 1920 r.<sup>26</sup>

Poza kontrolami ministerialnymi, RGO została objęta także procedurą sprawdzającą przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. Początki działalności tej struktury sięgały połowy 1917 r. Najpierw funkcjonowała ona przy Tymczasowej Radzie Stanu jako Urząd Obrachunkowy, od lutego 1919 r. jako NIKP, od marca 1921 r. – Najwyższa Izba Kontroli. Działania podjęte przez NIKP prowadzone były w RGO od 9 czerwca do 12 sierpnia i od 6 do 27 września 1920 r. Zachował się protokół z tych prac. Wśród nieprawidłowości, jakie w nim wymieniono, znalazły się głównie zastrzeżenia stosunkowo mało istotne:

- brak przesnurowania i opieczętowania ksiąg kasowych,
- brak pewnej niewielkiej liczby rachunków szczegółowych,
- sprzedaż bez przetargu dużej ilości makulatury (była ona wówczas towarem deficytowym),
- sprzedaż pracownikom RGO tkanin, które miały być przeznaczone dla placówek opiekujących się dziećmi,
- sprzedaż firmom prywatnym dużej partii sardynek sprowadzonych z Londynu (sardynki wkrótce miały zostać wprowadzone na rynek po znacznie wyższych cenach).

Jak się wydaje, najpoważniejszym zastrzeżeniem było podniesienie sprawy nadmiernej liczby osób zatrudnionych w centrali oraz wygórowanych płac kierownictwa organizacji. Pisząc o pierwszej z wymienionych kwestii, zwracano uwagę, że 150 osób zatrudnionych w centrali jest liczbą zdecydowanie za wysoką, jak na potrzeby

---

<sup>24</sup> Zob. szersze informacje na ten temat zamieszczone przy opisie kontroli w RGO przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (NIKP).

<sup>25</sup> AAN, RGO, sygn. 212, k. 313-317, 330, 331.

<sup>26</sup> Tamże, sygn. 431, k. 31.

organizacji<sup>27</sup>. W przypadku drugiej kwestii zarzut dotyczył szczególnie pensji ścisłego kierownictwa RGO. Dwie osoby (prezes i jeden z członków Zarządu) pobierały wynagrodzenie odpowiadające pensji ministra (II kategoria płac urzędników w instytucjach państwowych); dwie osoby (dwóch członków Zarządu) wynagrodzenie odpowiadające pensji podsekretarza stanu (III kategoria); dwanaście osób (kierownicy Wydziałów) wynagrodzenie odpowiadające pensji szefów sekcji w ministerstwie (IV kategoria). Według NIKP wysokość pensji powinna być obniżona nawet o dwie kategorie<sup>28</sup>. Postulowano także szybkie zredukowanie liczby urzędników centrali. Według kontrolerów redukcja powinna dotyczyć także personelu instytucji dobroczynnych podległych RGO (chodzi o placówki bezpośrednio podporządkowane centrali warszawskiej). Taki wniosek wyciągnięto porównując liczbę podopiecznych w tych instytucjach z liczbą osób w nich zatrudnionych<sup>29</sup>.

Kierownictwo RGO szybko odpowiedziało na postawione zarzuty. Część z uchyleń można było dość szybko wyeliminować, dotyczyło to np. konieczności przeszurowania ksiąg kasowych. Niektóre, jak np. brak kilku rachunków, musiały faktycznie pozostać bez odpowiedzi. Fakt sprzedaży bez przetargu makulatury tłumaczono znalezieniem kupującego, który zaoferował dość wysoką cenę, odpowiadającą ówczesnej cenie rynkowej. Przetarg, zgodnie z obowiązującym RGO prawem, nie był konieczny. Dość przekonująco wyjaśniono też sprawę sprzedaży sardynek. Odpowiadając na zarzut nadmiernego zatrudnienia w RGO, przytoczono liczby, które nieco wcześniej przedstawiono też MPiOS (zobacz wcześniejsza część tekstu) świadczące o tym, że zatrudnienie w ostatnich miesiącach znacznie się zmniejszyło. Z kolei komentując zarzut o zbyt wysokich płacach, zwrócono uwagę, że niektórzy rzeczywiście pobierają pensje, jakie przysługują najwyższym urzędnikom w państwie, nie mają jednak tak jak ci wysokich dodatków i ulg. Zobowiązano się jednak do szybkiej zmiany systemu ustalania płac (jednocześnie sygnalizowano, że poprzedni był zaakceptowany przez Ministerstwo)<sup>30</sup>.

RGO funkcjonowała do 1921 r., choć już pod koniec 1920 r. zapadła decyzja o jej rozwiązaniu i rozpoczęto proces likwidacji organizacji. O zakończeniu działalności przez Radę, automatycznie także przez jej struktury terenowe, zdecydowała Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 8 XII 1920 r.<sup>31</sup> Na podjęcie decyzji o rozwiązaniu RGO wpłynęło szereg czynników. Niewątpliwie wynikała ona ze stopniowego rozbudowywania struktur państwowych i samorządowych odpowiedzialnych za sferę opieki społecznej. Uważano, że istnienie RGO zaczyna w dużym stopniu dublować działania tych pierwszych. Pewien wpływ miała także dość nieprzychylna atmosfera, jaka zaczęła się tworzyć wokół Rady po wykryciu wspomnianych nieprawidłowości w działaniu niektórych jej struktur, w tym nadmiernych kosztów administracyjnych,

<sup>27</sup> Zarzut ten stawiało wówczas RGO także MPiOS i Ministerstwo Skarbu (zobacz wcześniejsza część tekstu).

<sup>28</sup> Pisano, że wysiłku kierujących RGO „niepodobna na równi stawiać z twórczą pracą kierowników centralnych władz państwowych w nowo organizującym się państwie”.

<sup>29</sup> AAN, RGO, sygn. 48, k. 17-22; sygn. 182, k. 94-97; sygn. 212, k. 308-312.

<sup>30</sup> Tamże, sygn. 212, k. 295-300.

<sup>31</sup> Tamże, sygn. 27, k. 1; sygn. 214, k. 8, 28, 35-38.

uchybień w prowadzeniu księgowości, czy przypadków malwersacji. Władze RGO przyjęły decyzję rządu ze smutkiem, choć nie ma wątpliwości, że od pewnego czasu spodziewano się jej. Dla wielu działaczy była ona niezrozumiała, biorąc pod uwagę duże zasługi organizacji we wspieraniu potrzebujących (liczbę osób, którym rady opiekuńcze w latach 1916-1921 przyszyły z pomocą, można szacować na co najmniej 2-2,5 miliona). Próbowano oczywiście jeszcze protestować, ale decyzja rządu nie uległa zmianie.

Przyjmując część zarzutów stawianych przez kontrolerów z MPiOS (także z NIKP) za zasadne, trzeba jednak podkreślić, że szczególnie struktury terenowe RGO nie były w stanie działać w pełni zgodnie z zasadami, które obowiązywały przy prowadzeniu profesjonalnej rachunkowości. Na przeszkodzie stały przede wszystkim małe środki finansowe, jakie udawało się wygospodarować na zatrudnienie fachowych pracowników, którzy zajęliby się tą stroną funkcjonowania organizacji. Trudno też było wymagać od pełniących swe funkcje społecznie członków Zarządów rad terenowych, by posiadali wiedzę pozwalającą im w pełni orientować się w zasadach przyjętych przez zawodowych księgowych. Zbyt rygorystyczne zasady, jakie zostałyby narzucone organizacjom powstałym „z potrzeby chwili”, a tak było w przypadku struktur samopomocowych, mogłyby je wręcz sparaliżować.

Summary

Małgorzata Przeniosło

**Internal and ministerial controls in welfare councils on the Polish lands in the years 1918-1920**

The World War which lasted since 1914 very quickly deteriorated the situation of the civilian population. It was especially visible on the areas where the military operations were conducted, such as the Kingdom of Poland. On its territory, starting from the first weeks of war, there were structures aiming at helping the needful people created. Since September 1914, their activity was coordinated by the Central Citizen's Committee in Warsaw. After driving the Russian army from the Kingdom, the forces occupying this area, Germany and Austria, decided to liquidate the Committee. It was still permitted that a in place of the old organization and its subordinate local organizations, the new structures may be created. In the Austrian occupation in November 1915, it was the Central Relief Committee in Lublin (Główny Komitet Ratunkowy w Lublinie), and in the German occupation in December 1915 - the Central Welfare Council in Warsaw. The objectives of both organizations were similar to the ones of the previously functioning Central Citizen's Committee.