

# Marzena Pękowska

---

## Opieka państwowa w Królestwie Polskim do 1870 roku w świetle przepisów prawnych

---

Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne 9, 79-88

---

1994

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Marzena Pękowska

## OPIEKA PAŃSTWOWA W KRÓLESTWIE POLSKIM DO 1870 ROKU W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWNYCH

Pierwsza połowa XIX wieku w Królestwie Polskim charakteryzuje się wzmożonym rozwojem gospodarczym, urbanizacją miast, kapitalizacją struktury gospodarczej. Rozwój ekonomii kapitalistycznej spowodował jednakże wzrost nędzy, sieroctwa, bezdomności, opuszczenia i wyniszczenia fizycznego. Zjawiska te przybierały tak duże rozmiary, iż koniecznością stały się akcje interwencji.

Początkowe formy przeciwdziałania tej sytuacji miały postać filantropii. Działalność filantropijna była działalnością ochotniczą, dobrowolną, opierała się na inicjatywie jednostek lub grup społecznych. W późniejszych etapach wspierana była przez środki publiczne<sup>1</sup>. Tego rodzaju instytucją było między innymi Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności utworzone w 1814 roku. Działalność wspomnianego Towarzystwa wyrażała się w podjęciu stałego dożywiania ubogich oraz w rozwijaniu organizacji opieki nad małymi dziećmi<sup>2</sup>.

Dobroczynnością publiczną kierował także Kościół, a czynił to przede wszystkim poprzez instytucje charytatywne i przytułki zwane wówczas szpitalami. Należy zaznaczyć, że szpital w XIX wieku nie był jak obecnie miejscem leczenia chorych, lecz spełniał funkcję przytułku dla ubo-

---

<sup>1</sup> R. W r o c z y ń s k i, *Od filantropii do pedagogiki opiekuńczej*, „*Studia Pedagogiczne*” 1964, t. 12.

<sup>2</sup> B. S a n d l e r, *Ochronki dziecięce Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności. Raport z Dziejów Oświaty*, 1956, t. 8.

gich. Leczeniem zaś zajmował się w ramach troski o swych pensjonariuszy. Początkowo szpitale zakładano głównie w miastach, około XVI wieku zaczęły pojawiać się we wsiach, aż w końcu XVIII wieku istniały niemal w każdej parafii. Do XIX wieku szpitale były instytucjami kościelnymi<sup>3</sup>.

W epoce Królestwa Polskiego organizacja i administrowanie zakładów dobroczynnych zostało podporządkowane Radzie Dozorczej Szpitali, powołanej postanowieniem namiestnika z dnia 2 grudnia 1817 roku. W województwach powstały rady dozorcze szczegółowe, do obowiązków których należał bezpośredni nadzór nad szpitalami. W skład rad nadzorczych wchodziłi przedstawiciele urzędów i społeczeństwa. Postanowienie to było podstawą do ukonstytuowania się organów społecznych nadzorujących szpitale<sup>4</sup>.

Działalność Instytutów Dobroczynnych w Królestwie Polskim regulowana była szeregiem ustaw i rozporządzeń wydanych postanowieniem Namiestnika Królestwa.

Ustawy i rozporządzenia dotyczyły charakteru i organizacji działalności tych zakładów, a przede wszystkim:

1. zabezpieczenia materialnego i socjalno-bytowego zakładów dobroczynnych, o czym świadczą rozporządzenia dotyczące m.in. dzierżaw nieruchomości należących do tych instytucji, organizacji loterii fantowych, ustalania taryf kosztów utrzymania w szpitalach, zwiększania funduszy na szpitale z kas miejskich czy zwolnienia z opłaty podatkowej;
2. zatrudniania i wynagradzania lekarzy i pozostałych pracowników oraz organizowania ich pracy na podstawie przepisów o prowadzeniu kartotek, kart choroby itp.;
3. leczenia chorych na raka i chorych wenerycznie;
4. leczenia żołnierzy, marynarzy i ich rodzin;
5. organizacji szpitali starozakonnych.

---

<sup>3</sup> Z. G ó r a l s k i, *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 1977.

<sup>4</sup> *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 4, s. 54.

Objętość artykułu nie pozwala na przytoczenie wszystkich ustaw i rozporządzeń, należy jednak zwrócić uwagę na te, które według autorki są najistotniejsze<sup>5</sup>. Przytoczono je w porządku chronologicznym.

W dniu 23 czerwca 1830 roku ukazało się „Prawo o włóczęgach, tułaczach i żebrakach”. Według tej ustawy włóczędzy, tułacze i żebracy odsyłani byli za wyrokiem właściwego sądu do instytucji publicznych pracy i przytulku na czas od 1 do 3 miesięcy. Jeżeli w tym okresie osoba skierowana do instytucji nie znalazła stałego źródła utrzymania, pozostawała w tym instytucji nadal, ale nie dłużej niż 2 lata.

Przebywający w tych instytucjach pracowali na własne utrzymanie. Jeżeli zarabiali więcej niż wynosił ich koszt utrzymania, to nadwyżka była im wypłacana po wyjściu z instytucji. Z pomocy takich instytucji mogli korzystać także osoby winne zbrodni lub innych wykroczeń<sup>6</sup>.

W 1832 roku w organizacji zakładów dobroczynnych nastąpiły pewne zmiany i modyfikacje. Postanowieniem Rady Administracyjnej z dnia 16/28 sierpnia 1832 roku w miejsce dotychczasowych rad: ogólnej i szczegółowych, ustanowiona została Rada Główna Opiekuńcza przy Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Oświecenia Publicznego — jako organ centralny do spraw dobroczynności publicznej, a przy każdym szpitalu utworzone zostały rady szczegółowe i opiekuńcze<sup>7</sup>.

Do zadań Rady Głównej Opiekuńczej należało: zarządzanie funduszami szpitalnymi, nieruchomościami do nich należącymi, wydawała rozporządzenia w sprawie przyjmowania do szpitali chorych dzieci, sierot i podrzutków, sposobu ich wychowywania, dawała instrukcje dla przełożonych w szpitalach, dla lekarzy, mianowała i odwoływała przełożonych w szpitalach na wnioski rad szczegółowych. Te zaś natomiast zarządzały gospodarstwem i majątkiem instytucji, czuwały nad porządkiem, decydowały po zasięgnięciu opinii lekarza o przyjęciu chorych<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> APK, Rada opiekuńcza Zakładów Dobroczynnych Powiatu Kieleckiego, sygn. 1, k. 1, 40, 20, 349.

<sup>6</sup> *Dziennik Praw Królestwa Polskiego...*, t. 13, s. 130-138.

<sup>7</sup> Tamże, t. 15, s. 9.

<sup>8</sup> Tamże, t. 15, s. 15-25.

Właściwym punktem zwrotnym w dziejach szpitali Królestwa Polskiego był ukaz z 18 lutego 1842 roku. Od tego okresu zaznacza się coraz bardziej zdecydowana ingerencja władz zaborczych w sprawy rad szczegółowych oraz Rady Głównej Opiekuńczej. Ukaz ten podporządkował Radę Główną Opiekuńczą Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, czyniąc ją jednym z jej wydziałów<sup>9</sup>. W efekcie wszystkie sprawy pozostające w gestii Rady Głównej załatwiane były kolegialnie, a decyzje w ważniejszych sprawach zatwierdzane przez Komisję Rządową.

Komisja Rządowa decydowała o takich sprawach jak: zakładanie nowych szpitali i innych zakładów dobroczynnych, zarządzanie kapitałami i majątkiem należącym do tych zakładów oraz nominacją członków Rady Głównej i rad szczegółowych. Decyzje Rady Głównej ograniczały się do zatwierdzania etatów, sprawozdań, rachunków, organizacji zakładów, przyjmowania chorych, kalek, starców i dzieci pozbawionych opieki do zakładów dobroczynnych oraz nadzór nad radami szczegółowymi. Zaznaczyć należy, że w każdym obwodzie jedna z rad szczegółowych nosiła tytuł Rady Opiekuńczej Obwodowej. Rady te sprawowały również nadzór nad dozorami parafialnymi.

Zarząd szpitali parafialnych powierzony dotychczas proboszczom, wójtom i burmistrzom sprawowany miał być od tej pory przez dozory parafialne złożone z dotychczasowych dozorów kościelnych i proboszcza. Szpitale parafialne zostały przemianowane na „Domy schronienia dla starców i kalek”<sup>10</sup>.

Przyjęcie do domów schronienia odbywało się po uprzednim dokładnym sprawdzeniu, że kandydat nie posiada w macierzystej, lub w innych parafiach krewnych, obowiązanych z mocy prawa do utrzymywania go. W wypadku odnalezienia krewnych, zdolnych ze względu na stan majątkowy do utrzymania ubogich, dozór bezpośrednio, a w przypadku oporu przy pomocy władz umieszczał potrzebujących pomocy u krewnych<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Tamże, t. 30, s. 5.

<sup>10</sup> Tamże, t. 30, s. 65.

<sup>11</sup> S. K o b a, *Z historii lecznictwa kieleckiego w XIX wieku*, Kielce 1973, s. 31-34.

W marcu 1854 roku Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych wystosowała odezwę do wszystkich rządów gubernialnych i rad opiekuńczych powiatowych i szczegółowych. Na jej mocy już działające domy schronienia dla starców i kalek, których dochody czyniły rocznie 300 rs przybrały nazwę głównych domów schronienia. Dozory parafialne, którym był powierzony zarząd takimi domami zostały rozwiązane, i w miarę zorganizowania się rad opiekuńczych przestawały pełnić swe obowiązki. Utworzyły się rady opiekuńcze szczegółowe, które obejmowały zarząd nad tymi zakładami wraz z ich funduszami. Ich zadaniem było m.in. wykazanie obecnego stanu instytucji dobroczynności pod względem kapitału, nieruchomości, zabudowań, a także ułożenie projektu etatów i przekazanie do zatwierdzenia Radzie Głównej przez pośrednictwo rad opiekuńczych powiatowych.

Rada Główna Opiekuńcza została upoważniona do łączenia z głównym domem schronienia przyległych domów parafialnych, ale tylko pod warunkiem utrzymania ubogich w takiej liczbie, na jaką pozwalały fundusze tychże domów.

Wszelkie fundusze domów schronień i szpitali lokowane były w Banku Polskim, który płacił procent pomnażając kapitał zakładów. Kasy miejskie odsyłały 15% swych funduszy do rad opiekuńczych powiatowych. Poza tym domy schronienia miały dochód z ofiar dobrowolnych, zapisów (legaty), koncertów, balów, teatru i loterii.

Rady opiekuńcze powiatowe sprawowały również nadzór nad szpitalami. W szpitalach tworzono oddzielne oddziały dla chorych wenerycznie. Opieką lekarską otoczono również chorych na raka. W celu utworzenia tych oddziałów szpital pobierał 15% funduszy z kas miejskich. Do szpitali cywilnych przyjmowani byli również żołnierze, za których leczenie płaciły władze wojskowe. Rada Główna nakazywała, by do szpitali byli przyjmowani wszyscy chorzy bez względu na ich stan, jak i kwalifikacje lekarzy. Lekarze szpitalni byli powoływani na drodze konkursu, który organizowała Rada Główna Opiekuńcza<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> APK, Rada opiekuńcza zakładów....

W omawianym okresie na terenie Królestwa Polskiego działało wiele szpitali, np. w Warszawie Szpital Św. Łazarza, Szpital Św. Ducha, Szpital Główny „Dzieciątka Jezus”, a w Kielcach Szpital Św. Aleksandra<sup>13</sup>.

Kompetencje rad były jednak coraz bardziej ograniczane przez władze rządowe. Nowi mianowani członkowie musieli być zatwierdzani przez Marszałka Gubernialnego Szlachty. Na mocy zaś decyzji Namieśtnika Królestwa z dnia 19/31 grudnia 1864 roku zebrania szczegółowych rad mogły odbywać się raz w miesiącu w obecności naczelnika żandarmerii. W 1867 roku do kancelarii wprowadzono język rosyjski jako urzędowy. Pracownicy rad zostali zakwalifikowani do grup pracowników administracji państwowej. Wymagano od nich prawomyślności oraz przestrzegania tajemnicy służbowej<sup>14</sup>.

Dalszym podporządkowaniem rad opiekuńczych i wszystkich zakładów dobroczynnych władzom administracyjnym była ustawa ogłoszona 16/28 sierpnia 1870 roku o zarządzie zakładów dobroczynnych w guberniach warszawskiej, kaliskiej, kieleckiej, łomżyńskiej, lubelskiej, piotrkowskiej, płockiej, radomskiej, suwalskiej i siedleckiej. Od tej pory wszystkie zakłady dobroczynne w wyżej wymienionych guberniach pozostając pod wyższym nadzorem i opieką głównego naczelnika tych guberni pozostały w zawiadywaniu ministerstwa spraw wewnętrznych. Skutkiem tej ustawy zniesiono Radę Główną i rady szczegółowe, a utworzono rady: powiatowe, gubernialne i miejskie w Warszawie<sup>15</sup>. W miastach gubernialnych nie tworzono rad powiatowych. Funkcję rad powiatowych na terenie miasta gubernialnego pełniły rady gubernialne.

Do zadań postawionych przed radami gubernialnymi należał: ogólny nadzór nad zakładami dobroczynnymi i szpitalami, rozpatrywanie projektów odnośnie do ulepszeń w pracy tychże instytucji, wysyłanie do ministerstwa wniosków co do wysokości opłat za kosztą leczenia, załatwianie spraw związanych z przyjmowaniem zapisów i ofiar na zakłady do-

---

<sup>13</sup> *Polska Stanisławowska w oczach cudzoziemców*, pod red. W. Zawadzkiego, Warszawa 1963, t. 2, s. 695-698.

<sup>14</sup> *APK, Inwentarz zespołu akt Rady opiekuńczej Zakładów Dobroczynnych Powiatu Kieleckiego*, s. 8.

<sup>15</sup> *Dziennik Praw...*, t. 70, s. 199.

broczynne oraz zajmowanie się wydzierżawianiem majątków tychże zakładów, sporządzanie własnych sprawozdań o stanie dobroczynności publicznej i przesyłanie ich do izby kontrolnej, sporządzanie własnych sprawozdań finansowych oraz kontrolowanie sprawozdań zakładów.

Do zadań rady należało również zatwierdzanie etatów rocznych wszystkich zakładów dobroczynnych z wyjątkiem tych, które od skarbu państwa otrzymywały zasiłek powyżej 1500 rubli oraz zatwierdzanie wszelkich transakcji finansowych zakładów, jak remonty, budowle, licytacje majątków, wydzierżawianie ich, zawieranie kontraktów z siostrami miłosierdzia itp. a także podział wszelkich dochodów przypadkowych pochodzących z różnych źródeł pomiędzy zakłady dobroczynne guberni.

Rady w swych poczynaniach były bardzo skrupowane obowiązkiem wysyłania ministerstwu wszelkich projektów swych poczynañ w ważniejszych sprawach, jak również ograniczał je ścisły nadzór ze strony państwowych władz gubernialnych. Gubernatorzy czuwali, by instytucje dobroczynne nie przekraczały swych kompetencji i aby spełniały w istocie swe wyłączne cele służące dobroczynności<sup>16</sup>.

Sytuacja dziecka na ziemiach polskich w czasie zaborów była trudna. Proces kodyfikacji polskiego prawa cywilnego i opiekuńczego został zastopowany, a o prawach dziecka decydowały racje państw zaborczych.

Sytuację dziecka polskiego na terenie zaboru rosyjskiego regulował: Kodeks Napoleona z 1804 roku (wprowadzony w 1808 i 1810 roku), Kodeks cywilny Królestwa Polskiego z 1825 roku i prawo małżeńskie z 1836 roku a także Ustawa z 1913 roku o polepszeniu losu dzieci nieślubnych<sup>17</sup>.

Kodeks cywilny Królestwa Polskiego był jednym z najbardziej rygorystycznych i niekorzystnych przepisów prawnych. Stwierdzał on, że rodzice przez samo zawarcie małżeństwa biorą na siebie wspólny obowiązek żywienia, utrzymywania i opieki nad swoimi dziećmi.

Działalność rządu zaborczego ograniczała się w zasadzie do walki z włóczęgostwem, żebractwem i przestępczością nieletnich, przy czym

---

<sup>16</sup> *Dziennik Praw...*, t. 70, s. 211-213.

<sup>17</sup> F. R y s z k a, *Historia państwa i prawa Polski 1919-1939*, cz. 2, Warszawa 1968.



państwo nie wprowadziło w tym celu specjalnych zakładów, a korzystało jedynie z usług i stowarzyszeń dobroczynnych<sup>18</sup>.

Jedną z instytucji działających na rzecz dzieci było Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności działające od 1814 roku. Dzięki tej instytucji w Warszawie w 1839 roku powstała pierwsza ochronka dla dzieci. W 1866 roku było ich w Warszawie już 16, a uczęszczało do nich średnio 3300 dzieci<sup>19</sup>. Towarzystwo to podkreślało potrzebę stworzenia ochronek w dzielnicach najbiedniejszych. Miała w nich obowiązywać zasada przyjmowania dzieci w wieku od 3 do 7 lat. Zastrzeżono, że będą to dzieci wyłącznie rodziców pracujących. Ustalono, że ochronki miały być bezpłatne z wyłączeniem dożywiania. Poza przełożonymi ochronki i jego pracownikiem w każdej placówce był zatrudniony jeden wychowawca i jedna służąca na każde 50 dzieci. Od 1853 roku zaznaczył się okresowy wzrost frekwencji dzieci w ochronkach, co wiązało się niewątpliwie z inicjatywą Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności, która polegała na kierowaniu dzieci z ochron do szkół elementarnych. Spotykało się to z uznaniem uczących tam nauczycieli, którzy wyraźnie podkreślali wyższy poziom i lepsze przygotowanie do nauki dzieci przybywających z ochron niż z domów rodzinnych. Około 1860 roku notuje się zwiększenie roli ochron, szczególnie na wsi. Wiązało się to bezpośrednio ze wzrastającym tempem kapitalizacji gospodarki. Potrzeba intensyfikacji gospodarstw rolnych i związana z tym konieczność włączania do pracy kobiet oraz niewystarczająca sieć szkół elementarnych zwłaszcza na wsi, wpłynęła na rozwój ochronek miejskich. Miały one nie tylko przygotować dzieci do nauki, ale przede wszystkim spełniać funkcję zastępczą w stosunku do szkół elementarnych. W 1857 roku Rada Główna Opiekuńcza ogłosiła obowiązujący „Projekt instrukcji dla przełożonych i dozorczyń sal ubogich dzieci”. W instrukcji tej dużo miejsca poświęcano zajęciom dydaktycznym w ochronkach, kładziono nacisk na systematyczne prowadzenie zajęć z zakresu nauk elementar-

---

<sup>18</sup> A. O s t r o w s k i, *Dziecko w opiece publiczno-prawnej*, Lwów 1929, s. 93-102.

<sup>19</sup> *Rys historyczno-statystyczny ochrony 9 im. Ks. Piotra Gabriela Baudouina a skreślony przez Ksawerego Nalepińskiego, opiekuna tejże ochrony*, Warszawa 1901, s. 2-3.

nych, sylabizowanie, nauczanie elementów arytmetyki, geografii, nauki o przyrodzie, prowadzenie ćwiczeń fizycznych<sup>20</sup>.

Oprócz WTD istniało wiele innych zakładów i instytucji niosących pomoc i opiekę dzieciom najbardziej potrzebującym. W 1802 roku został założony w Warszawie Instytut Położniczy. Według ustawy z 1840 roku Instytut był zakładem przeznaczonym do przygotowania akuserek i udzielania kobietom opieki położniczej. Po urodzeniu dziecka kobiety mogły tam pozostać przez 9 dni.

W Warszawie istniał też Zakład Sierot przy Instytucie Św. Kazimierza. Miał on dwa zadania: wykształcić sieroty do pielęgnowania chorych i opiekować się sierotami. Wymagane było, by kandydatka nie miała mniej niż 8, 9 lat, a nie więcej niż 12 lat. Pierwszeństwo miały sieroty, później dzieci najuboższe. Dziewczęta w Instytucie pozostawały pod ciągłym dozorem mistrzyń oraz kilku pomocnych sióstr, które oprócz dozoru udzielały również nauki czytania, pisania, robót, szycia, haftu. Uczyły także religii, moralności i śpiewu. Wychowanki pozostawały w instytucie do 16-18 lat, po czym odbierali je rodzice lub bezdzietne małżeństwa rzemieślnicze.

20 października 1880 roku na zasadzie ustawy zatwierdzonej przez ministra spraw wewnętrznych powstał Przytułek dla Sierot Parafii Warszawskiej Wyznania Ewangelicko-Reformatorskiego.

Był to przytułek dla chłopców i dziewcząt wyznania reformatorskiego. Przyjmowane tu były sieroty do 4 lat, później oddawane do służby lub rzemiosła.

Ze stowarzyszeń i instytucji, które niosły pomoc i opiekę nieletnim wymienić należy „Towarzystwo osad rolniczych i przytułków rzemieślniczych”. Ustawa dla tego towarzystwa była zatwierdzona 20 lutego 1871 roku. Według niej instytucja ta miała zajmować się dwoma kategoriami nieletnich płci obojga: 1) skazanymi przez sąd na karę i 2) żebrakami i włóczęgami. Zadanie i cel Towarzystwa stanowiła praca nad moralną poprawą wychowanków i polepszeniem ich losu, środkami zaś do osiągnięcia tego celu było zakładanie osad rolnych i przytułków rze-

---

<sup>20</sup> B. S a n d l e r, *Ochronki dziecięce...*

mieślnicznych. Ustawa nadawała Towarzystwu właściwie dwojaki charakter: wychowawczy i opiekuńczy.

Charakter wychowawczy polegał na tym, że — nieletni mieli być moralnie „odradzani”, rozwijać siły, zdrowie, mieli być wdrażani do pracy użytecznej, co zapewnić im miało uczciwy sposób zarobkowania.

Charakter opiekuńczy Towarzystwa przejawiał się tym, iż po wyjściu z zakładu Towarzystwo umieszczało wychowanków u osób zaufanych, by mogli doskonalić się w wybranym zawodzie. Tym samym nadal czuwało nad moralnym prowadzeniem się swoich wychowanków<sup>21</sup>.

Z uwagi na różnorodność form działalności dobroczynnej poświęcono uwagę tylko tym instytucjom opieki nad dzieckiem, które zabezpieczały ustawy rządowe. Nie istniał jednak żaden jednolity, powszechnie obowiązujący system wychowawczy. Każdy zakład, w zależności od tego, pod czyim był protektoratem, kierował się własnym statutem i na podstawie jego wytycznych realizował zamierzenia wychowawcze. Istniejące zakłady nie rozwiązywały problemu dzieci osieroconych i zaniedbanych, ponieważ liczba ich była znikoma. Fatalne warunki bytowe większości rodzin, zacofanie gospodarcze, oświatowe i kulturowe, a w związku z tym postępująca liczba dzieci wymagających wsparcia i opieki — z jednej strony, a z drugiej ograniczona liczba miejsc w zakładach powodowały, że nie stanowiły one podstawowych form pomocy i opieki nad dziećmi.

---

<sup>21</sup> *Niedole dziecięce*, Warszawa 1882, s. 13-14.