

Klonowska, Weronika

Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945-1952

Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia 8 (54), 189-204

1973

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Weronika Klonowska

PRÓBY USPRAWNIENIA KANCELARII (BIUROWOŚCI)
URZĘDÓW ADMINISTRACJI CENTRALNEJ
W LATACH 1945—1952

Organy powołane do usprawnienia administracji publicznej. Stan kancelarii urzędów. Działalność Centralnej Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej. Usprawnienia biurowo-kancelaryjne. Próba uregulowania i ujednoczenia przepisów w zakresie przechowywania akt w instytucjach centralnych.

Odbudowa administracji publicznej w Polsce po II wojnie światowej poza zwykłymi trudnościami, charakterystycznymi dla każdej początkującej działalności, natrafiała na tendencje nadmiernego jej rozbudowania, nieumiejętnej gospodarki pracą ludzką i zasobami materialnymi oraz stosowania niewłaściwych metod pracy.

Aby zapobiec rozwojowi ujemnych cech w aparacie administracyjnym, szczególnie na szczeblu centralnym oraz skierować działalność administracji publicznej na właściwe tory, władze naczelne stosunkowo wcześniej przystąpiły do wprowadzenia w administracji publicznej potrzebnych zmian na odcinkach: organizacyjnym, kancelaryjnym, gospodarczym, finansowym, społecznym i kulturalnym. W tym celu jeszcze w końcu 1945 r. powołano Komisję do zbadania celowości organizacji i stanu etatów osobowych w administracji państwowej¹, zadaniem której było „zbadanie wszystkich działów administracji państwowej pod względem zakresu działania, struktury organizacyjnej, celowości podejmowanych zadań, ilości i jakości zatrudnienia personelu, metod pracy oraz kosztów związanych z funkcjonowaniem i powoływaniem urzędów, instytucji i zakładów państwowych”².

Powyższe zadania komisja realizowała w następującym składzie: przedstawiciele administracji publicznej na najwyższym szczeblu, a mianowicie

¹ Archiwum Urzędu Rady Ministrów (dalej cyt.: URM) PRM — BUA — III — c/1 — Uchwała Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1945 r.

² Archiwum RM PRM — BOiSO O-II-a1/47, regulamin Komisji z dnia 29 października 1947 r.

Prezesa Rady Ministrów, Krajowej Rady Narodowej, Centralnego Urzędu Planowania, Ministra Skarbu oraz przedstawiciela Ministra resortu, którego sprawy organizacyjne były rozpatrywane przez Komisję w danym czasie³. Komisja ta była organem badawczym i opiniodawczym w zakresie spraw jej powierzonych i działała w ramach Prezydium Rady Ministrów, początkowo w Biurze Usprawnienia Administracji, a po likwidacji tego biura — w Biurze Organizacji i Spraw Osobowych.

We wrześniu 1948 r. Komisja do zbadania celowości organizacji i stanu etatów osobowych w administracji państwowej została zlikwidowana, a kompetencje jej przekazano powołanej Komisji Organizacji Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów⁴. Była to również komisja międzyresortowa, jeszcze ściślej związana z Prezydium Rady Ministrów, ponieważ przewodniczącym Komisji był z urzędu dyrektor Biura Organizacji i Spraw Osobowych, a sekretariat komisji działał przy pomocy wyznaczonych w tym celu pracowników tego biura i w jego ramach⁵.

Faktycznie prace nad usprawnieniem administracji publicznej w latach 1945—1949 prowadziło Prezydium Rady Ministrów poprzez Biuro Usprawnienia Administracji, a po reorganizacji w 1946 r., Biuro Organizacji i Spraw Osobowych. Działające w tym czasie liczne komisje, z których wymieniono wyżej jedynie najważniejsze, były ciałami badawczo-doradczymi dla aparatu wykonawczego Rządu — Prezydium Rady Ministrów.

Zakres prac obejmujących usprawnienia w administracji publicznej był bardzo szeroki i dotyczył przede wszystkim zagadnień organizacji administracji tak centralnej, jak i terenowej, organizacji pracy, kontroli administracyjnej, sprawozdawczości i statystyki organizacyjno-administracyjnej, normalizacji druków i wydawnictw, a także organizacji dokumentacji i biurowości, ze szczególnym uwzględnieniem pracy i przepisów kancelaryjnych. Współpraca w tym zakresie Prezydium Rady Ministrów z ministerstwami odbywała się przy pomocy stałych łączników z każdego resortu oraz „w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach” w drodze pisemnej⁶.

Szeroko zakrojoną akcją usprawnienia administracji publicznej zapoczątkował okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 1949 r. w sprawie powołania Centralnej Komisji Projektów Usprawnienia Administracji publicznej w Prezydium Rady Ministrów oraz komisji projektów usprawnienia administracji tworzonych przy każdej jednostce administra-

³ Ibid.

⁴ Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r., MP nr A-73, poz. 634.

⁵ Archiwum URM. Wykaz 481/29 — regulamin Komisji Organizacji Administracji Publicznej.

⁶ Archiwum URM PRM — Akta BUA-II-a/1. Pismo Prezesa Rady Ministrów skierowane do resortów.

cyjnej⁷. Wprowadzenie do każdej jednostki administracyjnej komisji projektów usprawnienia administracji było uzupełnieniem — jak głosił wspomniany okólnik — akcji oszczędnościowej, opartej o uchwałę Rady Ministrów z dnia 19 lutego 1949 r. Zadaniem Komisji powołanych przy poszczególnych urzędach i instytucjach było włączenie pracowników do akcji mającej na celu usunięcie niewłaściwości i niedomagań w administracji publicznej oraz ocenianie projektów usprawnień z punktu widzenia ich praktycznej użyteczności.

Do koordynowania działalności komisji przy urzędach i instytucjach utworzona została Centralna Komisja Projektów Usprawnienia Administracji Publicznej. Centralna Komisja działała przy Prezydium Rady Ministrów. Komisje powyższe w tej formie przetrwały do końca 1950 r. W grudniu tego roku ukazało się zarządzenie Prezesa Rady Ministrów dotyczące reorganizacji aparatu powołanego do usprawnienia administracji publicznej. W miejsce zlikwidowanych komisji projektów usprawnienia administracji, utworzono komisję na tych samych zasadach organizacyjnych o nieco zmienionej nazwie — Centralna Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej oraz Komisje sprawnienia Administracji Publicznej przy jednostkach administracyjnych⁸. Zadaniem komisji — jak głosi zarządzenie powołujące — było „inicjowanie usprawnienia administracji publicznej i obniżenie kosztów jej utrzymania”.

Podstawy działalności nowo utworzonych komisji zostały rozszerzone. Nie ograniczały się one do rozpatrywania tylko projektów usprawnienia działalności administracji, lecz obejmowały całość zagadnień usprawnienia aparatu administracyjnego. Z roli biernej przeszły do czynnej. Ze zmianą zakresu działalności wiązały się ściśle zmiany metod pracy komisji. Duży nacisk położono na propagandę wśród pracowników, w której podkreślano doniosłość inicjatywy pracowniczej w usprawnieniu administracji publicznej. Jako bodziec do podejmowania akcji usprawnieniowej zastosowano wyróżnienia projektów i pomysłów w formie wręczania dyplomów uznania lub nagród pieniężnych⁹.

Rozpatrywanie wniosków usprawnieniowych nie mogło się ograniczać do ram pracowników sekretariatu komisji, lecz prace te obowiązywały wszystkich członków komisji. Do obowiązków nowych komisji należał również nadzór nad praktyczną realizacją przyjętych usprawnień. Działalność

⁷ Okólnik Nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 1949 r., MP nr A-57, poz. 755 z 1949 r.

⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 XII 1950 r., MP nr A-130, poz. 1625.

⁹ Okólnik Prezesa Rady Ministrów w sprawie funduszu nagród pieniężnych za projekty usprawnienia administracji publicznej. MP nr 40, poz. 459 z 1951 r.

komisji była ściśle zespolona z działalnością w tym zakresie związków zawodowych¹⁰.

Centralna Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej, formalnie utworzona od 1 stycznia 1951 r., działała faktycznie od sierpnia 1951 r. do końca grudnia 1956 r.¹¹ Orientacyjnie działalność Komisji wyglądała następująco: od początku działalności do końca 1946 r. Komisja odbyła 149 posiedzeń, na których rozpatrzyła 907 wniosków, przyjmując i przekazując 135 wniosków do realizacji właściwym władzom¹². Zrealizowane wnioski usprawnieniowe obejmowały przede wszystkim zagadnienia organizacji i działalności urzędów i instytucji administracji centralnej i prezydiów wojewódzkich rad narodowych, usprawnienia i uproszczenia przy organizacji rachunkowości, inwentaryzacji, manipulacji pocztowej itp. Nasilenie prac Komisji przypadało na lata 1952—1953. Do końca 1952 r. do Komisji wpłynęły 353 wnioski, w tym 45 wniosków przejętych po likwidacji komisji usprawnienia, działających uprzednio. Rozpatrzono w tym czasie 207 wniosków, odsyłając 49 wniosków komisjom działającym przy resortach lub radach narodowych. Zaakceptowano i przyjęto do realizacji ponad 37%, a odrzucono ok. 63% wniosków. Przyjęte wnioski były wykorzystane przez władze lokalne w 64%, a przez władze centralne — w 36%¹³.

Jeszcze w pierwszym kwartale 1953 r. wpłynęło stosunkowo dużo wniosków, a mianowicie 79 spraw. Natomiast w trzech pozostałych kwartałach roku nastąpił gwałtowny spadek do liczby 23 wniosków. Zarysował się również kryzys jakościowy nadsyłanych projektów usprawnień. Z rozpatrzonych w tym czasie propozycji przyjęto zaledwie 9 spraw, odrzucono zaś prawie 50%. Pozostałym sprawom nadano dalszy bieg, przekazując je komisjom resortowym. W dalszych latach działalności, liczba projektów usprawniających systematycznie spadała¹⁴. Projekty przyjęte i zrealizowane były wyróżniane na wniosek Komisji przez Centralną Komisję Usprawnienia Administracji Państwowej.

Wśród wnioskodawców dużą grupę (ok. 40%) stanowili pracownicy rad narodowych, pracownicy różnych instytucji, przedsiębiorstw oraz zakładów (ok. 20%). Na 907 wniosków, jakie wpłynęły do Komisji, tylko 44 wnioski pochodziły od pracowników Urzędu Rady Ministrów, z których 19

¹⁰ Archiwum URM PRM — KUA 2 oraz regulamin Komisji stanowiący załącznik do okólnika Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 VIII 1949 r., MP nr A-57, poz. 755 z 1949 r.

¹¹ Archiwum URM PRM — KUA-1. Sprawozdanie z działalności Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej z dnia 24 grudnia 1956 r.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

wniosków przyjęto do realizacji¹⁵. Wśród wniosków złożonych przez pracowników Urzędu Rady Ministrów były poruszane zagadnienia usprawnienia pracy biurowo-kancelaryjnej.

W pierwszych latach Polski Ludowej, kancelarię administracji publicznej charakteryzowała różnaitość form i metod pracy. Przeprowadzone w 1947 r. przez Prezydium Rady Ministrów badania w zakresie zasad technicznego postępowania z aktami wykazały, że „w poszczególnych ministerstwach oraz urzędach im podległych organizacja służby kancelaryjnej opierała się na różnych systemach pracy — tak co do toku postępowania z pismami i aktami, jak i sposobu załatwiania korespondencji”¹⁶.

Z punktu widzenia formalnego w administracji publicznej w zakresie prac kancelaryjnych obowiązywały przepisy ramowe z 1931 r.¹⁷ Zasady systemu kancelaryjnego wprowadzonego do administracji publicznej w 1931 r. były stosowane w wielu urzędach znacznie wcześniej¹⁸. Przepisy te wprowadzały w administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, jednolity system bezdziennikowy w pracy biurowej. Praktycznie, w pierwszych latach Polski Ludowej w większości urzędów i instytucji centralnych nie stosowano wyżej wymienionych przepisów, a kancelarie prowadzone były w oparciu o system dziennikowy w różnych, często przestarzałych odmianach. Prowadzenie dziennika podawczego w kancelariach urzędów i instytucji w pierwszym okresie powojennej działalności administracji państwowej było w pewnym stopniu uzależnione od zaistniałej sytuacji. Organizacja aparatu państwowego wymagała natychmiastowej działalności administracyjnej bez wypracowanych nowych form w prymitywnych warunkach, a waga poczynań i decyzji odjętych w pierwszych dniach powojennych wymagała szczególnej troskliwości, aby każde pismo było skierowane do właściwych rąk i nie zginęło w drodze. Stąd skrzętnie rejestrowano w dzienniku każde wpływy, dekretacje i decyzje. W rezultacie nie tylko w kancelariach głównych, lecz i w poszczególnych komórkach organizacyjnych narastały grube tomy dzienników, które nie ułatwiały ewentualnych poszukiwań pism, lecz pochłaniały dużo czasu i wymagały zatrudnienia zwiększonego personelu kancelaryjnego, a co najważniejsze — opóźniały obieg spraw. Jeżeli przy tym personel kancelaryjny nie był wykwalifikowany, co nie należało do rzadkości, a akta w kancelarii nie były przechowywane należycie, merytoryczne załatwie-

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Archiwum URM PRM — BOiSO, Okólnik nr 16 z dnia 27 III 1947 r., sygn. O-II-b-7/1.

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej, MP nr 196, poz. 273 z 1931 r.

¹⁸ Archiwum URM PRM — BOiSO, sygn. O-II-b-7, Opracowanie dot. spraw kancelaryjnych — maszynopis.

nie spraw przez referentów z przyczyn formalnych było znacznie utrudnione.

Niejednolitość organizacji kancelarii w ministerstwach i centralnych urzędach obrazują podane poniżej przykładowo wskaźniki: przeciętnie zatrudnione siły kancelaryjne stanowiły 20% ogółu pracowników umysłowych. Najwyższy procent sił kancelaryjnych posiadało Ministerstwo Sprawiedliwości — 53%. Dalsze miejsce zajmowały: Ministerstwa Przemysłu i Handlu — 29% i Ministerstwo Odbudowy — 27%. Najmniejszy procent pracowników kancelaryjnych w stosunku do ogółu pracowników umysłowych posiadał Główny Urząd Kontroli, Publikacji i Widowisk — tylko 7%. Należy zaznaczyć, że do pracowników kancelaryjnych zaliczano wówczas również maszynistki, które organizacyjnie włączone były do kancelarii i stanowiły personel kancelaryjny. Natomiast pojęciem „ogółu pracowników umysłowych” objęci byli pracownicy merytoryczni, czyli referenci oraz personel pomocniczy.

Eliminując z powyższych danych personel pomocniczy i maszynistki, dochodzimy do wniosku, że w administracji publicznej na szczeblu centralnym, przeciętnie na 5 pracowników umysłowych (referentów) przypadała 1 siła kancelaryjna. Natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości, nietypowym wprawdzie, liczba pracowników kancelaryjnych przewyższała liczbę referentów. W Ministerstwie Odbudowy jeden pracownik kancelaryjny przypadał na 3 referentów; w Ministerstwie Skarbu na jednego pracownika kancelaryjnego przypadało 9 referentów, a w Ministerstwie Poczty i Telegrafów jeden pracownik kancelaryjny obsługiwał aż 22 pracowników referujących¹⁹.

Stopecień centralizacji pracy kancelaryjnej w omawianym okresie był różny w poszczególnych ministerstwach. Stosunkowo duży procent pracowników zatrudnionych w kancelarii ogólnej posiadało Ministerstwo Skarbu, a mianowicie 56 osób na ogólną liczbę 98 pracowników kancelaryjnych, co stanowiło 57%. Podobny stosunek sił skoncentrowanych w kancelarii ogólnej posiadało Ministerstwo Oświaty, gdzie na ogólną liczbę 61 pracowników kancelaryjnych, w kancelarii ogólnej zatrudniano 32 osoby, co stanowi ponad 52%. Najwyższy procent centralizacji pracy kancelaryjnej posiadało Ministerstwo Poczty i Telegrafów, bo aż 90% (na 24 osoby pracowników kancelaryjnych 22 osoby zatrudniała kancelaria ogólna). Natomiast w Ministerstwie Przemysłu i Handlu stosunek sił kancelaryjnych scentralizowanych w kancelarii ogólnej kształtował się zupełnie inaczej: na 393 pracowników kancelaryjnych zaledwie 4 osoby pracowały w kancelarii ogólnej, co wynosi 1%.

¹⁹ Archiwum URM PRM — BOiSO, *Technika Kancelaryjna*, Warszawa 1948, sygn. O-II-7-b, opracowanie w maszynopisie.

Przedstawione powyżej cyfry wykazują dużą niejednorodność form pracy kancelaryjnej w zakresie centralizacji i decentralizacji kancelarii. Przeciętnie w 20 badanych ministerstwach i urzędach centralnych w kancelarii ogólnej było zatrudnionych 13,5% pracowników kancelaryjnych. Przeważającą większość sił kancelaryjnych zatrudniały kancelarie departamentów, biur czy nawet w nielicznych przypadkach — wydziały²⁰.

Przeprowadzone badania kancelarii ministrów i niektórych urzędów władz naczelnych wykazały również różnorodność stosowanych systemów kancelaryjnych. Ministerstwa, które posiadały instrukcje kancelaryjne opracowane po 1945 r., nie posiadały wykazów akt. Natomiast rozbudowane wykazy akt, nawet w układzie dziesiętnym, wprowadzano w życie bez instrukcji kancelaryjnej. Na 20 jednostek administracji naczelnej i centralnej w roku 1947 zaledwie 4 miały rzeczowe podziały akt w układzie dziesiętnym, 7 kancelarii pracowało systemem dziennikowym, a reszta stosowała oba systemy, tzn. część komórek organizacyjnych wprowadziła wykazy strukturalne, a większość posługiwała się dziennikiem podawczym²¹. Ta niejednorodność i różnorodność form i metod pracy biurowej w instytucjach centralnych w pierwszych latach po II wojnie światowej wymagała reorganizacji i zmian.

W ramach szeroko zakrojonej akcji Prezydium Rady Ministrów w kierunku usprawnienia administracji państwowej znalazły się również problemy usprawnienia kancelarii. Prace nad usprawnieniem, uproszczeniem i ujednoczeniem form i metod czynności kancelaryjno-biurowych podjęło w 1947 r. Biuro Organizacji i Spraw Osobowych Prezydium Rady Ministrów. Usprawnienia objęły przede wszystkim metody pracy kancelaryjnej, organizację pracy biurowej, a także, w wąskim zakresie, zagadnienia archiwalne. Reorganizację przepisów biurowych i kancelaryjnych w ministerstwach i podległych im urzędach zapowiedział okólnik dyrektora Biura Organizacji i Spraw Osobowych z dnia 27 marca 1947 r.²² Przystępując do uregulowania tych spraw Biuro Organizacji i Spraw Osobowych prosiło o nadesłanie w terminie do 15 kwietnia 1947 r. obowiązujących przepisów kancelaryjnych w ministerstwach i podległych jednostkach włącznie z wykazami akt i podziałem czynności.

W tym samym czasie do Biura Organizacji i Spraw Osobowych wpłynęło opracowanie inspektora Ministerstwa Administracji Publicznej pt. „Projekt uporządkowania systemu pracy kancelaryjnej w administracji publicznej”²³. Autor projektu po zbadaniu systemu pracy kancelaryjnej

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Archiwum URM PRM — BOiSO — okólnik nr 16 sygn. O-II-b-7/1 z 1949 r.

²³ Archiwum URM Stefan Stosyk — inspektor MAP — PRM — BOiSO sygn. O-II-b-7/47.

w ministerstwach przedstawił konkretne propozycje zmierzające do upórządkowania metod pracy kancelaryjnej w administracji publicznej. Jedyną słuszną drogą do usprawnienia administracji na tym odcinku — według projektu — było stosowanie przepisów kancelaryjnych z 1931 r., po uprzedniej rewizji tych przepisów pod kątem ich przydatności w nowych warunkach. W tym celu proponował wydać zarządzenie Prezesa Rady Ministrów ustalające obowiązek generalnego ich stosowania. Wprowadzenie tego systemu w pracy kancelaryjnej proponował autor w formie stopniowej akcji rozciągniętej na całą administrację publiczną z terminem do końca 1948 r.

Reorganizacja systemu kancelaryjnego miała dokonywać się etapami:

1. Do czasu wprowadzenia rzeczowego podziału akt, pozostawić prowadzenie dzienników w poszczególnych komórkach organizacyjnych, znosząc je w kancelarii ogólnej.

2. Biorąc za podstawę szczegółowe podziały czynności urzędów, dla poszczególnych typów urzędów opracować rzeczowe wykazy akt. Na ich podstawie urzędy centralne miały opracować rzeczowe wykazy akt dla siebie i urzędów im podległych II instancji, a te z kolei dla urzędów I instancji.

3. W dogodnym czasie znieść prowadzenie dzienników w komórkach organizacyjnych wprowadzając w ich miejsce całkowitą rejestrację spraw na blankietach „spisu spraw”, decentralizując jednocześnie te czynności w miarę możliwości jak najszerszej, aż do urzędników referujących.

4. Ostatnim etapem prac w zakresie wprowadzenia nowego systemu pracy kancelaryjnej miało być „praktyczne a dokładne” szkolenie — jak głosi projekt — pracowników kancelaryjnych oraz kontrola pracy kancelaryjnej przy pomocy fachowców.

Powyższy projekt reorganizacji systemu prac kancelarii w administracji publicznej został przychylnie przyjęty przez Prezydium Rady Ministrów, czego dowodem jest pismo okólne dyrektora Biura Organizacji i Spraw Osobowych z dnia 24 kwietnia 1947 r.²⁴ W piśmie tym, adresowanym do wszystkich ministrów, powołano się na zamierzoną reorganizację pracy kancelaryjnej w oparciu o ramowe przepisy kancelaryjne z dnia 24 sierpnia 1931 r. zapowiadając jednocześnie zwołanie konferencji w tej sprawie na dzień 12 maja 1947 r.

Organizacja usprawnienia przepisów kancelaryjnych i wprowadzenia ich w życie polegała na wyznaczeniu przez ministrów każdego resortu jednego pracownika „obeznanego wszechstronnie z metodami i zasadami racjonalnej organizacji pracy biurowej” — jak głosi wspomniane pismo. Zadaniem tego przedstawiciela — instruktora kancelaryjnego ministerstwa,

²⁴ Archiwum URM PRM — BOiSO, sygn. O-II-b-7/2 z 1947 r.

było przeprowadzenie reorganizacji systemu kancelaryjnego i usprawnienie pracy biurowej na terenie własnego resortu, stały nadzór instruktorski nad sposobem realizacji tego systemu oraz szkolenie personelu kancelaryjnego.

Zgodnie z wyznaczonym terminem, dnia 12 maja 1947 r. odbyła się w Prezydium Rady Ministrów konferencja w sprawie „organizacji biurowości we władzach centralnych i urzędach niższych instancji”²⁵. W konferencji wzięli udział przedstawiciele wszystkich resortów oraz rzeczoznawcy od spraw kancelaryjnych. Jak wynika z notatki protokólarnej z powyższej konferencji, uczestnicy uzgodnili, że w administracji publicznej w pracy kancelaryjnej należy wprowadzić system bezdziennikowy, wykorzystując w tym celu przepisy z 1931 r. Wśród uczestników konferencji był również naczelnik Wydziału Archiwów Państwowych w Ministerstwie Oświaty, który postulował wprowadzenie jednolitego bezdziennikowego systemu kancelaryjnego we wszystkich resortach i urzędach podległych w pionie i w poziomie. Ponadto wysunął wniosek, aby Wydział Archiwów Państwowych w Ministerstwie Oświaty miał prawo przeprowadzenia kontroli biurowości we wszystkich urzędach.

Do końca 1947 r. Prezydium Rady Ministrów zorganizowało jeszcze kilka konferencji międzyresortowych, które służyły pomocą Biuru Organizacji i Spraw Osobowych w opracowaniu przepisów kancelaryjnych dla administracji centralnej. W wyniku starań i prac podjętych w tym kierunku, Biuro Organizacji i Spraw Osobowych opracowało projekt instrukcji kancelaryjnej dla ministerstw i centralnych urzędów stanowiący załącznik do okólnika nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 1948 r.²⁶ Zgodnie z wytyczonym kierunkiem reorganizacji systemu prac w kancelariach resortów, projekt opierał się na ramowych przepisach kancelaryjnych z 1931 r., lecz nie posiadał charakteru ramowego. Ten szczegółowo opracowany projekt miał posłużyć jako materiał do wykorzystania przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne dla własnych potrzeb kancelaryjnych przy zastosowaniu minimalnych zmian, zgodnych z potrzebami danego urzędu. W okólniku zaznaczono, że wprowadzane przez resorty zmiany tekstu nie mogły dotyczyć żadnego z postanowień przepisów ramowych z 1931 r.

Sprawą zasadniczą w projekcie instrukcji kancelaryjnej, opracowanym przez Biuro Organizacji i Spraw Osobowych, było wprowadzenie do administracji państwowej na szczeblu centralnym jednolitego systemu bezdziennikowego w pracy kancelaryjnej. Z małymi zmianami natury technicznej, dostosowanymi do potrzeb poszczególnych ministerstw czy urzę-

²⁵ Archiwum URM, notatka z konferencji (protokólarna) URM — BOiSO sygn. O-II-b-7.

²⁶ Archiwum URM PRM — O-II-b-7-2/48.

dów centralnych, nowa instrukcja umożliwiła wprowadzenie jednolitego postępowania z aktami w administracji centralnej. Podstawą systemu kancelaryjnego był wykaz akt wiążący się z podziałem czynności danego urzędu. Obok określenia wykazu akt, zgodnego ze sformułowaniem w przepisach z 1931 r., projekt instrukcji wysuwał propozycje ujednoczenia 3 pozycji wykazów o charakterze ogólnym jak:

— „przepisy i zarządzenia ogólne” — zawsze na pierwszej pozycji porządkowej danej grupy klasyfikacyjnej;

— „sprawozdania ogólne i statystyka” — zawsze na drugiej pozycji grupy akt;

— „różne” — zawsze na ostatniej pozycji.

Projekt instrukcji kancelaryjnej w stosunku do przepisów z 1931 r. wprowadza novum, proponując opracowywanie wykazów jednolitych w układzie dziesiętnym. Wyjaśniając na czym polega dziesiętny układ akt, dopuszcza on możliwość stosowania tego układu w wykazie jednolitym, bądź też w uzasadnionych wypadkach w wykazach strukturalnych dla całego urzędu, a nawet w niektórych tylko biurach czy departamentach danej instytucji.

Analogicznie do przepisów kancelaryjnych z 1931 r., projekt instrukcji ograniczał rejestrację spraw do potrzeb koniecznych, a ponadto wymieniał cały szereg spraw, które nie podlegają rejestracji w ogóle. Wprowadzając daleko posunięte ograniczenie rejestracji, projekt instrukcji polecał zastąpić ją w możliwych przypadkach właściwym układem akt, zapewniającym sprawne funkcjonowanie urzędu. Zmniejszenie rejestracji i punktów zatrzymania, jak również obieg korespondencji wewnętrzny bez pokwitowania skracał czas wędrowki pisma z kancelarii ogólnej do rąk referenta. Zmniejszyła się ilość punktów zatrzymania pisma dla dokonania czynności kontroli formalnej, a stosowanie przepisów w tym zakresie przyspieszało obieg akt.

Projekt instrukcji kancelaryjnej wprowadzał również zasadnicze zmiany w funkcji kancelarii ogólnej, ograniczając jej czynności do usługowych — jak przyjęcie korespondencji z zewnątrz, przekazanie do komórek organizacyjnych urzędu oraz wysyłanie pism na zewnątrz. Natomiast czynności związane z bezpośrednią gospodarką aktami, jak: rejestracja, łączenie spraw, nadanie układu, przygotowanie pism do wysłania, należały do poszczególnych komórek organizacyjnych.

Mimo, iż przepisy projektu instrukcji kancelaryjnej były opracowane szeroko i szczegółowo, wykazywały dużą elastyczność, pozostawiając w wielu kwestiach pewną swobodę w uregulowaniu techniki postępowania z aktami, w zależności od konkretnych potrzeb poszczególnych jednostek organizacyjnych. Jak dalece wykorzystwały urzędy centralne wspomnianą wyżej elastyczność instrukcji kancelaryjnej dowodzi konferencja międzyre-

sortowa zorganizowana przez Prezydium Rady Ministrów w dniu 17 XI 1949 r.²⁷ Przedmiotem obrad konferencji były:

1) analiza i uregulowanie w ministerstwach czynności kancelaryjnych stosowanych odmiennie od wytycznych okólnika Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 II 1948 r.;

2) aktualne problemy techniczno-biurowe i środki zaradcze;

3) zadania instruktorów techniki biurowej;

4) analiza używanych druków kancelaryjnych.

Zebrane uwagi z resortów na powyższej konferencji oraz materiały z Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej posłużyły do opracowania projektu nowej instrukcji kancelaryjnej dla ministerstw i urzędów centralnych. Do opracowania tego projektu wykorzystano również materiały zawarte w instrukcjach kancelaryjnych poszczególnych ministerstw oraz doświadczenia Komisji Racjonalizacji Druków i Wydawnictw Urzędowych i Komisji Druków dla Rad Narodowych²⁸.

Obszerny projekt instrukcji, opracowany na zlecenie Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezydium Rady Ministrów w maju 1952 r. w niczym nie przypominał projektu instrukcji stanowiącej załącznik do okólnika Nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 1948 r. Zawierał on aż 75 paragrafów, z których zdecydowana większość mogła być wykorzystana raczej do regulaminu kancelarii ogólnej, a nie w przepisach o postępowaniu z aktami w pracy bieżącej urzędu. Projekt instrukcji wprowadzał dużo wzorów, druków (25 szt.) i pomocy kancelaryjnych w formie adnotacji dodatkowych poza rejestracją pism, co właściwie nie usprawniało pracy kancelaryjnej. Bezdziennikowy system pracy kancelaryjnej w omawianym projekcie opierał się o wykaz akt, bez określenia czy ma on być jednolity, czy strukturalny. Nic dziwnego, że nie ma śladów aprobaty Prezydium Rady Ministrów dla tego projektu, a w praktyce nadal obowiązywały przepisy kancelaryjne z 1931 r., rozwinięte i rozszerzone w załączniku do wspomnianego wyżej okólnika z 1948 r.

Prace nad usprawnieniem biurowości podjęte przez Prezydium Rady Ministrów nie ograniczyły się wyłącznie do przepisów kancelaryjnych. W toku badań nad stanem administracji publicznej wypłynął szereg spraw wymagających unormowania, jak: podział kompetencji, aprobata spraw, a także problem podpisywania pism urzędowych. W tych sprawach panował chaos szczególnie widoczny w podpisywaniu pism urzędowych. Podpisy ministrów, podsekretarzy stanu czy dyrektorów umieszczano na pismach, które mogły być podpisywane przez urzędników niższego szcze-

²⁷ Archiwum URM PRM — O-II-b-7/41, pismo z dnia 28 X 1949 r.

²⁸ Archiwum URM PRM — KUAP — KU-a. Sprawozdanie z pracy zleconej przez Komisję Usprawnienia Administracji Publicznej.

bla, lub odwrotnie — korespondencję ważną podpisywali pracownicy do tego nieuprawnieni. Opracowany przez Biuro Organizacji i Spraw Osobowych projekt okólnika w 1947 r., zmierzający do ujednoczenia form podpisu i podziału kompetencji, nie zyskał aprobaty rzeczoznawców²⁹.

Następnym krokiem w unormowaniu spraw kompetencji i podpisów było rozesłanie pisma okólnego z dnia 14 lutego 1948 r. do wszystkich ministerstw i urzędów podległych Prezydium Rady Ministrów³⁰. W piśmie tym Biuro Organizacji i Spraw Osobowych zwracało się z prośbą o nadesłanie odpowiedzi na postawione pytania. Pytania dotyczyły stosowanych w urzędzie form podpisów w przypadkach postępowania w trybie normalnym, zastępstwa i podpisów dokonanych z polecenia. Ponadto pytania dotyczyły podziału kompetencji w zakresie podpisywania korespondencji: jakie pisma należało zastrzec do wyłącznego podpisu ministra, a jakie pisma mieli prawo podpisywać urzędnicy na różnych szczeblach hierarchii.

Nadesłany materiał z ministerstw i urzędów podległych Prezesowi Rady Ministrów wykazał dużą różnorodność i brak jednolitości w poglądach w sprawie podstawowych zasad, na których opierał się podział kompetencji i formy podpisów. Biuro Organizacji i Spraw Osobowych opracowało na podstawie zebranego materiału projekt okólnika w dwóch wersjach³¹. Obie wersje projektu były dosyć szczegółowe i obejmowały zagadnienia kompetencji, aprobaty spraw i podpisywania pism urzędowych.

Nadesłane uwagi rzeczoznawców w sprawie projektu okólnika, jak również konferencja wewnętrzna Prezydium Rady Ministrów nie aprobowały tej formy uregulowania powyższych problemów. Proponowano sięgnąć do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1926 r., które formalnie obowiązywały i zawierały m. in. zasady w sprawie aprobat i postanowienia co do formy podpisywania korespondencji urzędowej³². Na zwołanej w tej sprawie konferencji w maju 1949 r. ustalono, że Prezydium Rady Ministrów w drodze ankiety zbierze w ministerstwach i urzędach centralnych dotychczas obowiązujące w tym zakresie zarządzenia w celu wprowadzenia w nich korekty z punktu ujednoczenia zasad, na których miał opierać się podział kompetencji, aprobaty spraw i podpisów pism urzędowych³³. Prace w tym zakresie prowadziło Biuro Organizacji i Spraw Osobowych Prezydium Rady Ministrów.

Reorganizacja administracji publicznej obejmowała coraz szerszy za-

²⁹ Archiwum URM PRM — O-II-b-7/36. Okólnik nie wszedł w życie.

³⁰ Archiwum URM PRM — O-II-b-7/36, numer okólnika — O-II-b-/5/48.

³¹ Archiwum URM PRM — O-II-b-7, nr pisma — O-II-b-7/19.

³² MP nr 203, poz. 578 z 1926 r.

³³ Archiwum URM PRM — O-II-b-7, protokół z konferencji z dnia 19 maja 1949 r.

się. Dotychczas nie był uregulowany sposób gromadzenia i przechowywania akt, które od paru lat narastały w kancelariach urzędów i instytucji. Najwięcej troski w tym zakresie wykazało Ministerstwo Skarbu, z którego inicjatywy podniesiono problem jednolitego systemu przechowywania akt w urzędach administracji publicznej³⁴. Przechowywanie akt zbędnych do bieżącego urzędowania było już w 1947 r. przedmiotem zainteresowania Prezydium Rady Ministrów podczas opracowywania przepisów kancelaryjnych. Przeprowadzone w połowie 1947 r. badania nad sposobem gromadzenia akt w ministerstwach wykazały, że zaledwie 25% instytucji na szczeblu centralnym posiadało, prymitywne wprawdzie, składnice akt.

Wspomniany wyżej „projekt uporządkowania systemu pracy kancelaryjnej w administracji publicznej” z 1947 r. nie przewidywał wyodrębnienia składnicy akt w samodzielny komórkę organizacyjną, lecz przechowywanie akt zbędnych do bieżącego urzędowania włączał do zadań kancelarii głównej³⁵. W obowiązujących przepisach kancelaryjnych z 1948 r. do zadań kancelarii ogólnej należało prowadzenie składnicy akt, lecz dalsze paragrafy tej instrukcji wyraźnie sugerowały wyłączenie jej z kancelarii. Praktycznie, w oparciu o ramowe przepisy przechowywania akt w urzędach wprowadzane uchwałą Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1931 r.³⁶, poszczególne ministerstwa wydawały własne zarządzenia w tym zakresie. Zarządzenia te — jak głosi pismo okólne Prezydium Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 1949 r.³⁷ — nie objęły sposobu przechowywania dokumentów i ksiąg rachunkowo-kasowych.

Prezydium Rady Ministrów, przystępując do uregulowania i ujednolicenia sposobu przechowywania akt dla administracji publicznej tak rządowej, jak i samorządowej oraz dla przedsiębiorstw i zakładów, zwróciło się w formie pisma okólnego do urzędów i instytucji centralnych o nadesłanie w terminie do dnia 31 sierpnia odpowiedzi na 7 punktów. Tematyka postawionych pytań była szeroka, począwszy od zagadnień prawnych, poprzez czasokres przechowywania dokumentów rachunkowo-kasowych, kwalifikacji tych dokumentów na kategorie archiwalne, aż do sposobu przechowywania i zabezpieczenia. Po zebraniu materiału, Prezydium Rady Ministrów w formie pracy zleconej powierzyło opracowanie instrukcji o przechowywaniu akt w administracji publicznej. Instrukcja ta miała uzupełnić przepisy w tej sprawie z 21 grudnia 1931 r. Sprawa przechowywania akt, jak donosiło Biuro Organizacji i Spraw Osobowych w piśmie

³⁴ Archiwum URM PRM — O-II-7/10, pismo Min. Skarbu z dnia 30 kwietnia 1948 r.

³⁵ Archiwum URM PRM — O-II-b/7 z 1947 r.

³⁶ MP nr 2, poz. 3 z 1932 r.

³⁷ Archiwum URM PRM — O-II-b-7/12 — 1948.

z dnia 1 lutego 1949 r. „jest przewidziana w programie prac biura, jednakże nie w pierwszej kolejności”³⁸. Istotnie w najbliższych latach nie podjęto w tej sprawie żadnych decyzji, zainteresowanych zaś odsyłało do przepisów z 1931 r.

Zadania Prezydium Rady Ministrów na polu usprawnienia czynności kancelaryjnych w administracji publicznej nie ograniczały się wyłącznie do wydawania odpowiednich przepisów w tym zakresie, lecz obejmowały także sposób ich realizacji. W tym celu przeprowadzono jednocześnie kontrole obiegu pism w kilku ministerstwach i urzędach centralnych oraz rozesłano w dniu 1 lipca 1948 r. ankietę w sprawie obiegu okólników³⁹. Stwierdzono, że w postępowaniu z aktami dopuszcza się wielu zaniedbań, szczególnie dotyczyły one nieprzestrzegania obowiązku natychmiastowego doręczania korespondencji oznaczonej jako bardzo pilnej. W przypadkach niedociągnięć i zaniedbań na odcinku stosowania obowiązujących przepisów kancelaryjnych, Prezydium Rady Ministrów interweniowało indywidualnie lub też rozsyłało pisma okólne, w których jeszcze raz zwracano uwagę na zaniedbania w pracy kancelaryjnej i podkreślano obowiązek przestrzegania wydanych w tym zakresie przepisów.

Podobna procedura kontroli i upominania stosowana była przez Prezydium Rady Ministrów w kwestiach niedociągnięć natury formalnej pociągającej za sobą niejednokrotnie szersze konsekwencje. Przykładem może służyć kilkakrotne upomnienie wysłane do urzędów administracji centralnej w sprawie oszczędnego stosowania artykułów żywiczych przy pieczętowaniu kopert za pomocą laku i zastąpienie go nalepkami bibułkowymi z pieczęcią nadawcy.

Wysiłki Prezydium Rady Ministrów podjęte w kierunku uporządkowania i ujednoczenia czynności kancelaryjnych w administracji publicznej w latach 1945—1952 nie dały zadowalających rezultatów. Zmieniły wprawdzie w wielu przypadkach stan kancelarii w instytucjach centralnych na lepsze, ale nie wszędzie. Pozytywne wyniki osiągnęły tylko te urzędy i instytucje, których kierownictwo było świadome i konsekwentne w realizacji usprawnień kancelaryjnych.

³⁸ Archiwum URM PRM — O-II-b-7/12 — 1948.

³⁹ Archiwum URM PRM — B. Prezydialne 137/1.

Weronika Klonowska

VERSUCHE EINER LEISTUNGSSTEIGERUNG DER KANZLEIARBEIT
IN DEN DIENSTSTELLEN DER ZENTRALEN VERWALTUNG
IN POLEN IN DEN JAHREN 1945—1952

(Zusammenfassung)

Die zentralen Behörden haben bereits im Jahre 1945 damit begonnen, Maßnahmen gegen eine übermäßige Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und für eine Leistungssteigerung der Arbeit in diesem Bereich zu treffen. Die damit verbundenen Arbeiten wurden in den Jahren 1945—1949 von dem Präsidium des Ministerrates über das Büro für Leistungssteigerung der Verwaltung und nach der Neuorganisation über das Büro für Organisation und Personalfragen geführt.

Die in dieser Zeit tätigen Kommissionen, wie die Kommission für die Erforschung der Zweckmäßigkeit der Organisation und des Zustandes der Planstellen in der Staatsverwaltung, oder die Kommission für die Organisation der Öffentlichen Verwaltung, waren Untersuchungs- und Beratungsgremien für den Vollzugsapparat der Regierung: das Präsidium des Ministerrates.

Im Jahre 1949 ist eine breit angelegte Aktion der Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung mit dem Rundschreiben des vorsitzenden des Ministerrates vom 11. August desselben Jahres begonnen worden, durch welches eine Kommission für Projekte der Leistungssteigerung in der Öffentlichen Verwaltung ins Leben gerufen wurde, die nach einer unbedeutenden Umorganisation am Ende des Jahres 1950 die Bezeichnung: Kommission für die Leistungssteigerung der Öffentlichen Verwaltung erhielt.

Unter den weit angelegten Arbeiten zur Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung hat die Rationalisierung der Kanzlei- und Büroarbeit einen nicht geringen Platz eingenommen. Die Notwendigkeit, in diesem Bereich Änderungen durchzuführen, wurde durch die Existenz verschiedenartiger Arbeitsformen und -methoden in der Kanzleiarbeit der öffentlichen Verwaltung bedingt. Die Arbeiten zur Leistungssteigerung Vereinfachung und Vereinheitlichung der Formen und Methoden der Kanzlei- und Bürohandlungen wurden 1947 durch das Büro für Organisation und Personalfragen Präsidiums des Ministerrates aufgenommen. Außer der Rationalisierung der Büroarbeit im eigentlichen Sinne des Wortes wurden auch einige archivalische Probleme in Angriff genommen.

Als Ergebnis dieser Arbeit wurde von dem Büro für Organisation und Personalfragen eine Kanzleinstruktion für Ministerien und zentrale Dienststellen ausgearbeitet, die als Anlage zum Rundschreiben Nr. 4 des Vorsitzenden des Ministerrates vom 5. Februar 1948 herausgegeben worden ist. Gemäß der angenommenen Richtung der Neuorganisation des Kanzleiarbeitssystems in den Ressorts, wurde die Instruktion an die Rahmenvorschriften für Kanzleien aus dem Jahre 1931 angelehnt, hatte aber keinen Rahmencharakter.

Der Hauptzweck der Kanzleinstruktion war es, in der staatlichen Zentralverwaltung ein einheitliches, registrierbuchloses System in der Kanzleiarbeit einzuführen. Die Grundlage des Kanzleisystems in der öffentlichen Verwaltung war das Aktenverzeichnis, das mit der Arbeitseinteilung in den einzelnen Dienststellen eng verbunden war. Weitere Arbeiten zum Zweck der Verbesserung des Kanzleisystems in der öffentlichen Verwaltung wurden 1949 durch die Kommission für die Leistungssteigerung der Öffentlichen Verwaltung übernommen.

In der erwähnten Periode wurde auch eine Reihe von anderen Arbeiten zum Zweck der Leistungssteigerung der Büro- und Kanzleiarbeit aufgenommen, wie die Normung und Vereinheitlichung der Zuständigkeiten, die Bestätigung der Frage der Unterzeichnung von amtlichen Schriftstücken, oder der Umlauf und die Zustellung der Korrespondenz. Es wurden auch Untersuchungen über die Art der Ansammlung und Aufbewahrung der Akten in den Ministerien durchgeführt. Im allgemeinen fußte man dabei auf den Vorschriften über die Aktenaufbewahrung in den Ämtern, die durch den Beschluß des Ministerrates vom 21. Dezember 1936 eingeführt wurden. Aufgrund dieser Vorschriften haben die einzelnen Ministerien eigene Verordnungen in diesem Bereich erlassen.