

# Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

## tom I

Robert Degen

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika)

### Sposoby usprawniania pracy biurowej w polskich urządach w latach 1945-1950

#### Uwagi wstępne

Pierwsze pięciolecie po zakończeniu II wojny światowej było okresem, w którym komuniści stopniowo przejmowali pełnię władzy w Polsce. Istotnym elementem ich strategii – poza poparciem ze strony Związku Radzieckiego i wprowadzanymi reformami było przywrócenie systemu administracji zaczerpniętego z okresu międzywojennego. Z jednej strony dawało to pozór kontynuacji Rzeczypospolitej zwyciężonej przez hitlerowskie Niemcy we wrześniu 1939 r., z drugiej zaś gwarantowało płynne przejście władzy w terenie, na które nie można było liczyć w oparciu o promowany już od początku 1944 r. system rad narodowych. Co prawda rady narodowe pojawiły się w nowym systemie administracyjnym, tym niemniej organami władzy terytorialnej – jak przed wybuchem wojny – od końca 1944 r. byli znów starostowie powiatowi i wojewodowie. Wraz z ich urządami powrócono także do sprawdzonych w latach trzydziestych metod pracy biurowej.

Problematyka racjonalizacji prac biurowych w pierwszym powojennym pięcioleciu nie była do tej pory przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy. W początkach lat siedemdziesiątych Weronika Klonowska poświęciła krótki rys próbom usprawnienia kancelarii urzędów administracji centralnej<sup>1</sup>. Później wyniki badań w tym zakresie pojawiały się na marginesie studiów nad powojenną kancelarią, a ostatnio rozważaniom nad usprawnieniem pracy biurowej poświęcono kilka drobniejszych opracowań<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Klonowska, *Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945-1952*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Historia t. VIII, 1973, s. 189–203.

<sup>2</sup> Zob. m. in.: A. G. Dąbrowski, *Przepisy kancelaryjne Ministerstwa Administracji Publicznej z lat 1945-1950*, „Teki Archiwalne. Seria nowa”, t. 7, 2003, s. 63-74; R. Degen, *Kancelaria wojewódzkich urzędów*

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie sposobów wpływania na zwiększenie efektywności pracy biurowej w urzędach administracji publicznej w latach 1945–1950. Badania w tym zakresie zostały przez autora niniejszego opracowania rozpoczęte w czasie studiów nad kancelarią wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na ziemiach północnych i zachodnich Polski w latach 1945–1950. Ich wyniki zostały opublikowane w monografii poświęconej tej problematyce<sup>3</sup>. Zawarte w niej ustalenia dotyczące metod pracy biurowej w latach 1944–1945 są punktem wyjścia dla dalszych rozważań ujętych w tym artykule. Dalej przypomniane zostały – także opisane wcześniej – wpływ akcji oszczędnościowej na usprawnienie pracy biurowej, próby normalizacji, akcja współzawodnictwa pracy, szkolenie personelu i propagowanie poprawnych zwyczajów kancelaryjnych na łamach fachowych czasopism. Szczególne miejsce w naszych rozważaniach zajmuje omówienie tzw. systemu sugestii pracowniczych, który w tak szerokim zakresie jest po raz pierwszy przedstawiony w literaturze przedmiotu.

### **Metody pracy biurowej w latach 1945–1950 i próby ich ujednoczenia przez władze centralne**

Formy i metody pracy biurowej charakterystyczne dla okresu międzywojennego zostały przeniesione do polskich urzędów administracji rządowej po 1944 r.<sup>4</sup> Istotna różnica między tymi dwoma okresami polegała jednak na tym, że o ile przed wojną urzędy zajmujące tę samą pozycję w hierarchii administracji wypracowały wspólne dla nich formy pracy kancelaryjnej, to po wojnie w obrębie grupy urzędów na tym samym szczeblu występowały różne metody organizacji pracy biurowej. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy było bez wątpienia rozproszenie w czasie okupacji wykwalifikowanych urzędników państwowych i zasilenie administracji rządowej przez osoby zatrudnione przed 1939 r. w innych instytucjach. Najczęściej byli to pracownicy przedwojennych organów samorządowych, którzy w naturalny sposób przynosili ze sobą do administracji rządowej znane im najlepiej – choć anachroniczne – formy pracy biurowej. I tak dziennikowy system kancelaryjny trafił po 1944 r. do tych urzędów, z których przed wojną został definitywnie usunięty. W ten sam sposób w urzędach administracji rządowej powrócono do skomplikowanego mechanizmu rejestracji pism i rozbudowanego systemu wewnętrznych pokwitowań. Doszło do spowolnienia obiegu korespondencji, promowania nieprzejrzystego i nieefektywnego podziału akt<sup>5</sup>. Z kolei pojawienie się w urzędach personelu niewykwalifikowa-

---

*administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005; tenże, *O usprawnienie kancelarii Ministerstwa Administracji Publicznej. Projekt Mariana Cieszyńskiego z grudnia 1947 roku*, „Krakowski Rocznik Archiwalny”, t. 11, 2005, s. 203–215.

<sup>3</sup> Por. przypis 2.

<sup>4</sup> W. Klonowska, dz. cyt., s. 193.

<sup>5</sup> S. Stosyk, *Garść uwag o organizacji pracy w administracji publicznej*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny”, 1946, nr 7–8, s. 9; tenże, *Typowe niedomagania w administracji publicznej*, „Gazeta Administracji”, 1947, nr 1–2, s. 30.

nego, urzędników nowej generacji, często z klucza partyjnego, powodowało spotęgowanie zamętu w funkcjonowaniu kancelarii, prowadziło do trudności z wyegzekwowaniem jakichkolwiek stałych form pracy biurowej, a częstokroć uniemożliwiało zachowanie w niej zwykłego porządku.

Inaczej niż przed II wojną światową, w latach 1944–1950 nie zdecydowano się na opracowanie i wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych w kancelariach urzędów administracji państwowej<sup>6</sup>. Można stwierdzić, że usprawnianie biurowości po wojnie to próba egzekucji i definitywnego wprowadzenia w życie założeń przedwojennej reformy kancelarii.

Centralne prace zmierzające do usprawnienia polskiej kancelarii rozpoczęły się na dobre wiosną 1947 r., choć już od 1945 r. przy Prezydium Rady Ministrów działało Biuro Usprawnienia Administracji, zastąpione w 1946 r. przez Biuro Organizacji i Spraw Osobowych<sup>7</sup>. Jednak, podobnie jak przed wojną, zabrakło zdecydowania i pełnego wykorzystania możliwości, jakie stwarzały ramowe przepisy z sierpnia 1931 r. Mimo iż Prezydium Rady Ministrów, w którym skoncentrowane były działania nad usprawnieniem prac biurowych, dysponowało propozycjami definitywnych zmian, których wprowadzenie mogło zaowocować wycofaniem dzienników podawczych, pełną decentralizacją pracy kancelaryjnej oraz przekazaniem pracownikom merytorycznym zarządu aktami, to jednak ograniczyło się tylko do upowszechniania systemu kancelaryjnego i modelu organizacyjnego kancelarii zbliżonego do działającego w przedwojennych urzędach wojewódzkich – bezdziennikowego, ale scentralizowanego.

Projekt nowej ramowej instrukcji kancelaryjnej został opracowany na przełomie 1947 i 1948 r.<sup>8</sup> Prezydium Rady Ministrów rozpowszechniało go od lutego 1948 r., z zaleceniem jak najszybszego wprowadzenia w życie. Projekt nakazywał wdrożenie we wszystkich urzędach administracji rządowej bezdziennikowego systemu kancelaryjnego opartego na rzeczowym wykazie akt. Podobnie jak przed wojną, podstawą służącą tworzeniu wykazów akt miały być podziały czynności urzędów. Proponowano jednak, aby opracowywane od tej pory klasyfikacje akt dla celów biurowych grupowały czynności nie wokół komórek organizacyjnych, a w sposób jednolity dla całych urzędów. Postulowano również, aby w miejsce powszechnie do tej pory stosowanych kombinacji liter i cyfr wprowadzić dziesiętny sposób sygnowania grup rzeczowych, co w porównaniu z przedwojennymi propozycjami było ideą nową. Jednocześnie okólnik szczegółowiej niż przedwojenne propozycje charakteryzował budowę wewnętrzną wykazów akt sugerując, aby w każdej grupie klasyfikacyjnej posiadały one po trzy obowiązkowe pola – zawsze na pierwszej pozycji grupę „przepisy i zarządzenia ogólne”, na drugim miejscu „sprawozdania ogólne i staty-

---

<sup>6</sup> Por. W. Klonowska, dz. cyt., s. 195–202.

<sup>7</sup> Tamże, s. 190.

<sup>8</sup> Projekt instrukcji omówiony za W. Klonowską, zob. tamże, s. 197–198; przepisy kancelaryjne z 1948 r. omawia dokładniej również Adam G. Dąbrowski, zob. A. G. Dąbrowski, dz. cyt.

styka" oraz zamykającą każdą kategorię rzeczową pozycję „różne". W projekcie instrukcji kancelaryjnej ograniczono do minimum konieczność rejestracji korespondencji i wymieniano cały szereg spraw, które rejestracji nie podlegały. Proponowano ewentualną rejestrację akt zastąpić właściwym układem. Nowe przepisy kancelaryjne nakazywały wewnętrzny obieg korespondencji bez pokwitowań i przewidywały istnienie wspólnej dla całego urzędu komórki kancelaryjnej, do której należało przyjęcie korespondencji, jej rozdział i ekspedycję. Pozostałe czynności aktotwórcze sensu stricto, także nadanie pismom formy czystopisowej i przygotowanie ich do ekspedycji – przekazywały kancelariom działającym przy komórkach organizacyjnych.

### **Akcja oszczędnościowa i jej wpływ na efektywność pracy biurowej**

Zaprojektowanie nowych przepisów kancelaryjnych (mimo że nawiązywały one do instrukcji z 1931 r.) i próba wprowadzenia ich w życie nie była jedynym sposobem, w jaki administracja centralna próbowała usprawnić biurowość w urzędach terenowych. Oprócz oczywistego dążenia do osiągnięcia jak najefektywniejszego funkcjonowania administracji poprzez nakaz zastosowania w ich kancelariach systemu bezdziennikowego i próby decentralizacji czynności aktotwórczych, sięgnięto do innych rozwiązań. Czynnikiem, który w istotny sposób wpływał na zmiany w organizacji pracy kancelaryjnej w powojennej Polsce, była na szeroką skalę zakrojona i propagowana akcja planowej oszczędności. Swoim zasięgiem objęła ona wszystkie urzędy administracji ogólnej. Można nawet przypuszczać, że podjęcie przez Prezydium Rady Ministrów wysiłków zmierzających do usprawnienia kancelarii wiosną 1947 r. nie pozostawało bez związku z rozpoczęciem właśnie w tym samym czasie działań oszczędnościowych. W bardzo prosty bowiem sposób, postulat powszechnego i planowego oszczędzania przekładał się na konieczność wprowadzenia zmian w pracy kancelaryjnej. Przede wszystkim wychodzono z założenia, że tylko dobrze zorganizowane biuro, z przejrzysto rozdzielonymi zadaniami, jest gwarancją osiągnięcia oszczędności w wydatkach na cele biurowe, jak również stanowi antidotum na zbyt czasochłonny proces administrowania<sup>9</sup>.

### **Normalizacja i współzawodnictwo pracy**

Akcja oszczędnościowa, propagowana jako środek umożliwiający utrzymanie zrównoważonego budżetu państwowego, została w 1949 r. uznana za jeden z podstawowych i stałych elementów planowej gospodarki narodowej<sup>10</sup>. Realizacja jej założeń na dwa sposoby wpływała na usprawnienie działalności kancelarii. Początkowo wymagano od urzędów administracji publicznej przede wszystkim oszczędno-

---

<sup>9</sup> Por. Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Ministerstwo Administracji Publicznej 1945-1950 (dalej: MAP), sygn. 600, s. 81-82.

<sup>10</sup> AAN, MAP, sygn. 458, s. 26; tamże, sygn. 600, s. 19; *Planowy system oszczędzania*, „Przegląd Administracji”, 1949, nr 3-4, s. 57-58.

ści materiałów biurowych – między innymi używania makulatury do opracowywania brudnopisów, unikania zbędnej korespondencji wewnętrznej, powszechnego stosowania załatwień odręcznych, ale także próbowano wprowadzać do pracy urzędów znormalizowane druki i formularze<sup>11</sup>. Później, wychodząc z założenia, że w urzędach wykonuje się wiele czynności, których wydajność wykonywania łatwo jest zmierzyć, starano się znormalizować czas ich wypełniania. W ten sposób między innymi próbowano znormalizować pracę maszynistek w Ministerstwie Przemysłu i Handlu<sup>12</sup>.

Próby normalizacji czasu wykonywania czynności kancelaryjnych w ramach akcji oszczędnościowej ściśle łączyły się w biurach polskich urzędów ze współzawodnictwem pracy<sup>13</sup>. W założeniu, miała to być indywidualna lub zespołowa rywalizacja pracowników urzędów o osiągnięcie lepszych wyników – wyższej wydajności, jakości i ulepszeń organizacyjnych. Mimo iż podkreślano, że współzawodnictwa pracy w administracji nie można mierzyć ilością spraw wykonywanych przez referentów, to jednak często działanie o tym charakterze zamiast do rzeczywistego usprawnienia działalności kancelarii prowadziło do wyścigu pracy, zawyżania norm wykonywania poszczególnych czynności przy jednoczesnym zaniedbywaniu merytorycznego sposobu załatwienia sprawy.

### Szkolenie pracowników administracji publicznej

Inną formą wpływu na lepszą pracę kancelarii urzędów administracji ogólnej była próba systematycznego szkolenie pracowników. Już w październiku 1945 r. zapoczątkowano wyższe kursy dla pracowników administracji publicznej. Ich organizacja początkowo koncentrowała się przy Prezydium Rady Ministrów, a zasięg kursów ograniczał się tylko do pracowników administracji centralnej<sup>14</sup>. Celem szkolenia było uzupełnienie, odświeżenie i – jak deklarowano – unowocześnienie wiadomości fachowych. Jednocześnie była to forma indoktrynacji urzędników, zakładająca bezpośrednie wprowadzenie uczestników kursów w ideologię nowego państwa, uświadomienie ich w zakresie nowego charakteru i zadań administracji publicznej. Ukończenie kursów miało potwierdzać przydatność urzędników do pracy w administracji<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> AAN, MAP, sygn. 213, s. 171; tamże, sygn. 458, s. 29-31, 36, 37.

<sup>12</sup> Tamże, sygn. 600, s. 82.

<sup>13</sup> J. Gutowski, *Współzawodnictwo pracy*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 11, s. 323-327; S. Stosyk, *Uwagi o współzawodnictwie pracy w administracji publicznej*, „Gazeta Administracji”, 1949, nr 1-3, s. 22-31; K. Sznuć, *Współzawodnictwo pracy w biurach. Doświadczenia i wnioski*, „Gazeta Administracji”, 1949, nr 7-8, s. 312-317; tenże, *Współzawodnictwo w biurach*, „Gazeta Administracji”, 1949, nr 9-10, s. 406-410.

<sup>14</sup> AAN, MAP, sygn. 1987, s. 1-4, 29, 31-32, 76.

<sup>15</sup> Tak to ujęto w celach: „[...] nadszedł czas na redakcje, które powinny być przeprowadzone w drodze troskliwej selekcji, uwzględniającej przydatność poszczególnych pracowników do służby administracyjnej. Jednym z takich obiektywnych kryteriów przydatności będzie pomyślnie skończenie odpowiedniego kursu [...]” – AAN, MAP, sygn. 1987, s. 2.

Niezależnie od wyższych kursów administracyjnych, organizowane były także trzymiesięczne kursy kancelaryjne, doskonalące uczestników w zakresie pracy kancelaryjnej, pisanie na maszynie, operowania maszynami rachunkowymi i umożliwiające zapoznanie się z nowoczesnym sprzętem biurowym<sup>16</sup>.

Prowadzona centralnie akcja szkolenia urzędników aż do końca 1948 r., była kierowana tylko do pracowników urzędów centralnych. Później szkolenia zaczęto organizować w miastach wojewódzkich<sup>17</sup>.

Niezależnie od inicjatywy Prezydium Rady Ministrów, również w poszczególnych urzędach administracji ogólnej starano się podnosić kwalifikacje zatrudnionego tam personelu<sup>18</sup>. W założeniu, szkolenia miały być w większości przypadków prowadzone systematycznie, jednak w rzeczywistości kursy odbywały się doraźnie – w razie stwierdzenia konkretnych niedociągnięć w pracy urzędników. Szkolenia te – jak się wydaje – miały jednak większy wpływ na funkcjonowanie kancelarii, niż akcje animowane przez władze centralne. Przede wszystkim bowiem doskonaliły one urzędników właśnie w zakresie biurowości, zapoznawały ich z obowiązującymi w urzędach statutami organizacyjnymi, instrukcjami kancelaryjnymi, regulaminami urzędowania, przepisami o ochronie poufności i tajności spraw, a zajęcia teoretyczne często wzbogacano o praktyczne ćwiczenia kancelaryjne

### Popularyzacja poprawnych zwyczajów kancelaryjnych

Prace prowadzone przez administrację centralną a zmierzające do usprawnienia biurowości nie były jedynym sposobem, w jaki próbowano wpłynąć na pracę powojennych biur. Wprowadzenie bezdziennikowego systemu kancelaryjnego i zdecentralizowanie obsługi kancelaryjnej, akcja oszczędnościowa, współzawodnictwo pracy i szkolenie pracowników biurowych były działaniami promowanymi nie tylko przez centralne organy administracji państwowej. Tak zakrojony programem usprawnienia pracy kancelaryjnej był także oficjalnie propagowany przez ówczesną literaturę zajmującą się problemami zarządzania i organizacji pracy. Rezygnacja z dziennika podawczego w biurach i wprowadzenie rzeczowych wykazów akt w urzędach – obok rygorystycznie przestrzeganej zasady koncentracji w jednym ręku spraw pokrewnych – było powszechnie uznawane za jedną z metod usprawnienia administracji w oparciu o zasady naukowej organizacji pracy<sup>19</sup>. W periodykach po-

---

<sup>16</sup> Tamże, sygn. 1987, s. 9.

<sup>17</sup> Archiwum Państwowe w Szczecinie [dalej: APS], Urząd Wojewódzki Szczeciński 1945-1950 [dalej: UWS], sygn. 4948, s. 55.

<sup>18</sup> AAN, MZO, sygn. 1274, k. 7; Archiwum Państwowe w Olsztynie [dalej: APO], Urząd Wojewódzki Olsztyński 1945-1950 [dalej: UWOL], sygn. 20, k. 5; Archiwum Państwowe we Wrocławiu [dalej: APW], Urząd Wojewódzki Wrocławski 1945-1950 [dalej: UWW], sygn. 1/14, k. 26, APW, UWW, sygn. 1/18, k. 12; APS, UWS, sygn. 17, s. 79; APS, UWS, sygn. 24, s. 29, APS, UWS, sygn. 25, s. 63; APS, UWS, sygn. 147, s. 5; APS, UWS, sygn. 1520, s. 117; APS, UWS, sygn. 3768, s. 49; *Wykłady szkoleniowe w Urzędzie Wojewódzkim Szczecińskim*, „Gazeta Administracji”, 1946, nr 9, s. 500-501.

<sup>19</sup> B. Mikulicz, *Usprawnienie administracji na zasadach naukowej organizacji pracy*, „Przegląd Organizacji”,

święconych problematyce organizatorskiej wielokrotnie wskazywano na konieczność opracowywania wykazów akt odpowiadających rzeczowemu podziałowi czynności<sup>20</sup>, a starając się przełamać w urzędnikach stereotyp dziennika podawczego, jako pomocy ewidencyjnej zapobiegającej zagubieniu korespondencji w trakcie urzędowania, wskazywano nawet na czynniki psychologiczne uniemożliwiające natychmiastowe odrzucenie tej pomocy kancelaryjnej<sup>21</sup>. Kilkakrotnie na łamach periodyków o tym charakterze wskazywano na możliwość stosowania w miejsce dzienników podawczych propagowanej już przed wojną kartoteki, która jakkolwiek prowadziła do wycofania dzienników, to jednak w niczym poza zewnętrzną formą nie różniła się od nich<sup>22</sup>. Wyraźnie sugerowano zdecydowaną decentralizację czynności kancelaryjnych i połączenie ich wykonywania z zadaniami merytorycznymi, co uważano za jedną z podstawowych zasad, jakie powinny przyświecać organizatorowi biurowości<sup>23</sup>.

W czasopismach zajmujących się problematyką naukowej organizacji pracy i kwestiami współczesnej biurowości propagowano sprawdzone już w przedwojennej praktyce rozwiązania organizacyjne, takie jak koncentracja maszynistek we wspólnej dla całego urzędu hali maszyn<sup>24</sup> oraz upowszechniano nowinki techniczne mogące usprawnić prace biurowe. Między innymi zachęcano do stenografowania konceptów odpowiedzi lub nagrywanie ich brzmienia. Promowano wprowadzanie do polskich biur tak zwanej „korespondencji automatycznej”, dzięki której treść pism oddawana miała być za pomocą numerów odpowiadających zdaniom opracowanym już wcześniej i tworzącym pewien określony zbiór<sup>25</sup>. Nakłaniano do stosowania w urzędach „kart dziurkowanych”<sup>26</sup>. Wskazywano na zalety formularzy – ułatwiających szybkie wyciągnięcie wniosków, a także papieru przebitkowego, dzięki któremu możliwe było jednoczesne wypełnianie kilku jednobrzmiących egzemplarzy pisma<sup>27</sup>. Podkreślano zalety normalizacji druków zestawień<sup>28</sup>, a omawiając próby usprawnienia biu-

1946, nr 3, s. 69.

<sup>20</sup> T. Basiewicz, *Usprawniamy pracę biurową*, „Przegląd Organizacji”, 1947, nr 5, s. 154; N. Ostaszewski, *Funkcjonalny czy oderwany podział akt*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 7-8, s. 230.

<sup>21</sup> M. Chudała, *Dziennik podawczy – czy system bezdziennikowy*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny”, 1946, nr 4-5, s. 38; *Dlaczego nie potrafimy rozstać się z dziennikiem*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 1, s. 28-29.

<sup>22</sup> T. Basiewicz, *System kartotekowy w pracy biurowej*, „Przegląd Organizacji”, 1947, nr 2, s. 50-52; tenże, *Usprawniamy pracę...*, s. 154-155; por. m.in. A. Robaczewski, *Kartoteka w biurowości władz i urzędów samorządowych. Uproszczenie i usprawnienie kancelarii*, Warszawa 1929; H. Robótka, dz. cyt., s. 147-148.

<sup>23</sup> M. Chudała, dz. cyt., s. 41; *Podstawowa zasada organizatora biurowości*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 2, s. 56.

<sup>24</sup> *Centrale maszynistek*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 2, s. 57; H. Frankiewicz, *Organizacja pracy maszynistek*, „Przegląd Organizacji”, 1949, nr 11, s. 429-431; tenże, *Organizacja pracy w centrali przepisywania*, „Przegląd Organizacji”, 1949, nr 12, s. 472-477.

<sup>25</sup> W. Wroński, *Nowoczesna technika korespondencji*, „Przegląd Organizacji”, 1946, nr 3, s. 61-64.

<sup>26</sup> M. Pamper, A. Majewski, *Z organizacji nowoczesnej biurowości*, „Przegląd Organizacji”, 1947, nr 7-8, s. 205-215.

<sup>27</sup> W. Baliński, *Formularze a usprawnienie administracji*, „Przegląd Organizacji”, 1945, nr 3, s. 52-53; *Korespondencja wewnętrzna*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 9, s. 269-270.

<sup>28</sup> *Zestawienia*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 4, s. 120.

rowości za granicą wskazywano na rolę właściwie dobranego personelu i doskonale jego umiejętności oraz na możliwości i sposoby opracowania norm czasowych dla czynności kancelaryjnych<sup>29</sup>.

### System sugestii pracowniczych

Wśród wszystkich działań podejmowanych dla usprawnienia pracy biurowej w polskich urzędach administracji publicznej na szczególną uwagę zasługuje próba i wprowadzenie powszechnego systemu tzw. sugestii pracowniczych. Nazwa ta kryje inicjatywę zachęcającą ówczesnych urzędników do zgłaszania projektów zmierzających do racjonalizacji metod ich codziennej pracy. Definiując termin „sugestii pracowniczej”, Jan Kościółek pisał, iż jest to dla niego:

konkretny pomysł wskazujący drogę poprawy w spełnianiu zadań danej instytucji administracyjnej; dzięki niej praca może być uproszczona, a działalność pracowników skuteczniejsza i ekonomiczniejsza. Chodzi tu o wskazanie nowego sposobu wykonywania czynności urzędowych, racjonalniejszego wykorzystania sił ludzkich, urządzeń i środków pieniężnych. Może to być nowy i oryginalny pomysł lub nowe zastosowanie starego pomysłu. Projekt ma nie tylko wskazać, dlaczego należy zmienić obowiązujący stan rzeczy, ale i podać sposób rozwiązania lub na czym korektura ma polegać. Każda sugestia tego rodzaju jest mile widziana. Każdy projekt uznany za praktycznie celowy winien być zużytkowany<sup>30</sup>.

Pomysł angażowania pracowników w zgłaszanie projektów usprawnieniowych nie był w Polsce nowym<sup>31</sup>. Starano się korzystać z niego już przed wybuchem II wojny światowej. W 1924 r. Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy ogłosił konkurs na prace przygotowane przez urzędników, które normowałyby funkcjonowanie biur<sup>32</sup>. Także w trakcie opracowywania ramowych przepisów kancelaryjnych dla urzędów administracji publicznej na początku lat trzydziestych oraz nieco później, w czasie ostatecznego formułowania i weryfikacji wprowadzanych w życie przepisów biurowych dla urzędów wojewódzkich i starostw, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zachęcało do nadsyłania urzędniczych projektów zmierzających do zwiększenia efektywności w pracy kancelarii<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> J. Kościółek, *Usprawnienie administracji publicznej w Czechosłowacji*, „Gazeta Administracji”, 1947, nr 10, s. 559-561; A. Sławiński, *Usprawnienie administracji w państwach zachodnich*, „Przegląd Organizacji”, 1949, nr 2, s. 60-63; A.R. Hochecker, *Z zagadnień racjonalizacji prac biurowych w ZSRR*, „Przegląd Organizacji”, 1948, nr 6, s. 183-188.

<sup>30</sup> J. Kościółek, *O pomysły racjonalizatorskie w administracji publicznej*, „Przegląd Administracyjny”, 1949, nr 7-8, s. 176.

<sup>31</sup> Tenże, *Współdziałanie pracowników w usprawnianiu administracji publicznej. (Artykuł dyskusyjny)*, „Gazeta Administracji”, r. 24, 1947, nr 7-8, s. 365.

<sup>32</sup> H. Robótka, dz. cyt., s. 32.

<sup>33</sup> Zob. m.in.: Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas Vilnius, *Vilniaus Vaivadijos Valdyba. Lenkijos*



Po zakończeniu wojny, jako pierwszy do wprowadzenia zachowań charakterystycznych dla systemu sugestii pracowniczych zachęcał Stefan Stosyk na łamach „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego”, w 1946 r.<sup>34</sup> Przedstawiając swoją ideę wychodził on z założenia, że naturalnym zjawiskiem jest odczuwanie niedomagań w pracy administracyjnej nie tylko przez petentów, ale i samych urzędników. Niestety, w jego odczuciu, pracownicy administracji byli zbyt bierni, a ich postawę cechowało jedynie oczekiwanie na zmiany zarządzane przez władze zwierzchnie bądź bezpośrednich przełożonych. I w tym zachowaniu tkwiło zdaniem S. Stosyka nieporozumienie. Pisał w ten sposób:

jeżeli poświęciliśmy się służbie publicznej i w niej trwamy, pomimo niedostatku, jaki cierpimy i licznych wyrzeczeń w naszym życiu osobistym i rodzinnym, to bądźmyż w swoim idealizmie, w swoim zamiłowaniu zawodowym konsekwentni – przyczyniajmy się przy każdej okazji i w każdy możliwy sposób do podniesienia stanu administracji, do jej usprawnienia. Tego wymaga interes Państwa i nasz własny<sup>35</sup>.

Dlatego zachęcał, aby w codziennej pracy przestać tolerować niedociągnięcia i błędy. Apelowal do każdego z urzędników, aby ten przeprowadził swoisty rachunek sumienia odpowiadając na kilka pytań. Przede wszystkim:

co uczynił osobiście, jako pracownik administracji publicznej, by aparat tej administracji działał lepiej, sprawniej i skuteczniej, taniej, z większym pożytkiem dla kraju na dziś i na jutro, z większym uznaniem ze strony społeczeństwa? Co zarządził w tym kierunku we własnym zakresie, względnie jakie własne projekty opracował i przedstawił? Czy zasięgał opinii specjalistów i czy do ich rad się zastosował? Czy i jakie opory względnie przeszkody na drodze do usprawnienia aparatu administracyjnego stwierdził i czy wszystkie starał się pokonać? Czy wyczerpał wszystkie swoje możliwości na polu usprawnienia? Jaki ma plan usprawnieniowy na przyszłość? Wreszcie, czy własnym pomysłem względnie pozytywnym osiągnięciem usprawnieniowym podzielił się z kim należało, by usprawnienie objęło szerszy zasięg i by oszczędzić innym trudu doszukiwania się tego samego pomysłu, opracowania tego samego projektu, wreszcie dopracowywania się tego samego wyniku użytecznego?<sup>36</sup>

---

*Respublika, 1922–1939*, Apyr. 2a, sygn. 142 i 504.

<sup>34</sup> S. Stosyk, *Usprawniajmy administrację!*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny”, 1946, nr 6, s. 9-10.

<sup>35</sup> Tamże, s. 9.

<sup>36</sup> Tamże.

Konsekwencją owego rachunku sumienia miało być konkretne działanie. Jeśli poprawa sytuacji leżała w granicach kompetencji urzędnika, powinien był on zareagować wydając odpowiednie zarządzenie, stosując właściwy środek zaradczy i w ten sposób likwidując zjawiska negatywne w codziennej pracy. Jeżeli natomiast uregulowanie sprawy nie mieściło się w granicach jego możliwości, należało niezwłocznie interweniować u odpowiednich decydentów.

Najodpowiedniejszą formą interwencji, zdaniem S. Stosyka, były ustne wnioski składane przełożonym. W przypadku, gdyby uwagi urzędników miały charakter bardziej ogólny, S. Stosyk zachęcał ich autorów do przesyłania projektów także do redakcji „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego”. W żadnym wypadku nie domagał się, aby przekształcały się one w specyficzną formę donosów na nie lubianych szefów, czy kolegów. Dlatego zachęcał, aby formułując korespondencję jak najwszechstronniej przedstawiać problem i proponowane sposoby jego rozwiązania, pomijając jednocześnie wszystkie informacje, które mogłyby wskazać na konkretną instytucję. W taki sposób mogło udać się utworzenie w „Przeglądzie” stałej rubryki pod tytułem „Usprawniamy administrację” lub podobnym, która mogłaby pomagać podobne problemy rozwiązywać szerszemu gronu pracowników administracji.

W 1947 r., z dokładną charakterystyką systemu sugestii pracowniczych i omówieniem zasad wprowadzania go, wystąpił na łamach „Gazety Administracji” Jan Kościółek. Przedstawiał on przykłady stosowania podobnych rozwiązań za granicą: w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Zjednoczonym Królestwie i w Związku Radzieckim. Tak jak S. Stosyk apelował o zbieranie pomysłów racjonalizatorskich, tym nie mniej jednak nieco inaczej postrzegał czynniki gwarantujące realne wprowadzenie systemu sugestii pracowniczych<sup>37</sup>. O ile S. Stosyk odwoływał się do mentalności pracowników i starał się przekonać ich, że to ich naturalną potrzebą powinna być chęć usprawnienia codziennej pracy, o tyle dla J. Kościółka czynnikiem gwarantującym powodzenie systemu było zaangażowanie kierownictwa konkretnych instytucji<sup>38</sup>. Według niego konieczne było, aby szefom instytucji nie tylko zależało na wprowadzeniu systemu sugestii pracowniczych w życie i na pozyskaniu do współpracy jak największej grupy urzędników, ale także, aby to właśnie kręgi kierownicze budowały od podstaw cały system.

Starając się ułatwić pracę instytucjom potencjalnie zainteresowanym we wprowadzeniu efektywnie działającego systemu sugestii pracowniczych, J. Kościółek opisał proponowaną procedurę wprowadzenia go w życie<sup>39</sup>. Co oczywiste pierwszym krokiem miało być właściwe planowanie. Przede wszystkim chodziło o ustalenie zakresu akcji usprawnieniowej (czy zgłaszane projekty mają odnosić się do wszystkich przejawów działalności instytucji, czy tylko do jednego, z góry wskaza-

---

<sup>37</sup> J. Kościółek, *Współdziałal pracowników w usprawnianiu ...*, s. 262-265.

<sup>38</sup> Tamże, s. 365-366.

<sup>39</sup> Tamże, s. 366-369.

nego, jej aspektu), określenie budowy administracji zarządzającej systemem, trybu postępowania ze zgłaszanymi projektami i rodzaju przyznawanych nagród. Drugim posunięciem, które zdaniem J. Kościołka należało wykonać, było przeprowadzenie swoistej akcji reklamowej, zachęcającej pracowników do zgłaszania projektów racjonalizatorskich. Z jednej strony miało to być zakomunikowanie pracownikom istoty rzeczy, zaapelowanie o podjęcie zgłaszanej przez szefów inicjatywy i przedstawienie korzyści płynących z wprowadzania w życie urzędniczych projektów (dla całego urzędu i indywidualnie dla projektodawców). Z drugiej jednak, promocja systemu sugestii pracowniczych miała sięgać po inne, bardziej nowoczesne ówczesznie narzędzia. Jednym z nich miało być wywieszanie w widocznych miejscach afiszów, prezentujących ogrom marnotrawstwa w poszczególnych dziedzinach pracy i szkód z tego wynikających. Po rozpoczęciu akcji, niezmiernie istotnym była właściwa organizacja procedury zbierania projektów. J. Kościołek dokładnie przedstawiał sposoby składania propozycji (za pomocą wieloczęściowych formularzy lub w formie dowolnej) oraz korzyści płynące z wyboru konkretnych rozwiązań.

Początkowo inicjatywa zgłaszana przez S. Stosyka i J. Kościołka na łamach „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego” i „Gazety Administracji” nie spotkała się z szerszym oddźwiękiem. Do redakcji pierwszego z czasopism nie zaczęły napływać projekty racjonalizatorskie, tak że nie doszło w nim do utworzenia specjalnej rubryki je publikującej. Wyjątkowym tekstem był artykuł Aleksandra Woldańskiego<sup>40</sup>. Jego przedmiotem były uwagi, jakie autorowi nasunęły się w czasie obserwacji funkcjonowania urzędów starościńskich, którymi z kolei zechciał się on podzielić z czytelnikami „Przeglądu”. Także – mimo braku powszechnego uczestnictwa w tworzeniu systemu sugestii pracowniczych – pojawiały się próby zgłaszania indywidualnych pomysłów racjonalizatorskich. Przykładem może tu być choćby, pochodzący z 1947 r., projekt zmierzający do usprawnienia systemu rejestracji korespondencji w Ministerstwie Administracji Publicznej opracowany przez zatrudnionego ówczesznie w krakowskiej elektrowni miejskiej, Mariana Cieszyńskiego<sup>41</sup>.

Sytuacja zaczęła zmieniać się od lata 1949 r., kiedy to 23 sierpnia ogłoszony został w „Monitorze Polskim” okólnik Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Centralnej Komisji Projektów Usprawniania Administracji oraz komisji projektów usprawniania administracji, tworzonych przy każdej jednostce administracyjnej<sup>42</sup>. Jego autorzy wychodzili z tych samych założeń, na których swoje rozważania opierali wcześniej zarówno Stefan Stosyk, jak i Jan Kościołek. Bliżej jednak było im do idei

<sup>40</sup> A. Woldański, *O usprawnienie aparatu administracyjnego I instancji*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracji”, 1946, nr 11-12, s. 16-18.

<sup>41</sup> R. Degen, *O usprawnienie kancelarii...*, s. 203-215.

<sup>42</sup> Okólnik nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 sierpnia 1949 r., „Monitor Polski”, 1949, nr A-57, poz. 755. W. Klonowska (zob. W. Klonowska, dz. cyt., s. 192) błędnie podaje datę rozpoczęcia pracy przez Komisję datując początek jej działalności na rok 1951. Komisja działała już w roku 1950, por. *Zaczynają napływać projekty...*, s. 16.

drugiego ze wspomnianych, który także w tym czasie zaangażował się w popularyzację akcji. Jak wówczas podkreślał

dotychczasowy współdział szarego pracownika administracyjnego w usprawnianiu urzędów nie jest wystarczający. Złożyło się na to wiele przyczyn. Jedną z nich był brak bodźca ze strony władz naczelnych, a wiemy, jak często ludzie działać potrafią pod wpływem impulsu z zewnątrz, lub pozostają bierni z obawy przed zarzutem mędrkowania lub wtrącania się do nieswoich rzeczy<sup>43</sup>.

Wprowadzeniu okólnika towarzyszyła akcja go promująca. Choćby w „Przeglądzie Administracyjnym”, wspomniany przed chwilą Jan Kościołek zachęcając do włączenia się do akcji, przedstawiał szczegółowo jej zasady, starał się rozwiewać wątpliwości przełożonych przed zbytnią aktywności ich podwładnych i omawiał sposoby zgłaszania wniosków racjonalizatorskich<sup>44</sup>. Swoistą zachętą były też publikowane dwukrotnie przykłady pomysłów racjonalizatorskich, które od końca 1949 roku zaczęły napływać do centralnej komisji projektów<sup>45</sup>.

Analizując ich przykłady opublikowane na łamach „Gazety Administracji” należy zauważyć, że dotyczyły rzeczywiście całego spektrum spraw związanych z urzędowaniem<sup>46</sup>. Pojawiały się wśród nich zarówno pomysły zmierzające do zmiany podziału kompetencji rzeczowych między konkretnymi urzędami, korekt w organizacji pracy poszczególnych urzędów, jak i pomysły natury technicznej czy nawet technologicznej. Zdarzały się pomysły natury ogólnej i zupełne drobiazgi, ale i one zasługiwały na uznanie. Jak zaznaczano to podejście było śladem myśli największego organizatora ówczesnej doby, Józefa Stalina, który wielokrotnie podkreślał, że wielkie rzeczy buduje się z drobiazgów<sup>47</sup>.

A oto kilka przykładów. Autor, który pragnął zachować anonimowość proponował usprawnienie funkcjonowania administracji zaopatrzenia inwalidzkiego. Zauważając negatywne skutki rozdzielania tej kompetencji pomiędzy agendy Ministerstwa Skarbu i Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, wnioskował o przekazanie wszystkich uprawnień w tym zakresie drugiemu ze wskazanych resortów. Włodzimierz Warpechowski z Warszawy przedstawił aż trzy projekty, każdy szczegółowo opisujący procedurę skasowania dzienników korespondencyjnych, rezygnacji z używania korespondencji wewnętrznej w urzędach oraz – co szczególnie ciekawe – zniesienia podatku od wynagrodzeń. Także aktywnym uczestnikiem akcji zgłaszania

---

<sup>43</sup> J. Kościołek, *O pomysły racjonalizatorskie...*, s. 175-176.

<sup>44</sup> Tamże, s. 175-178.

<sup>45</sup> *Zaczynają napływać projekty racjonalizatorskie (Z Centralnej Komisji Projektów Usprawnienia Administracji Publicznej)*, „Przegląd Administracji”, 1950, nr 1-2, s. 16-21; *Napływają wnioski racjonalizatorskie*, „Przegląd Administracji”, 1950, nr 5-6, s. 150-156.

<sup>46</sup> Por. poprzedni przypis.

<sup>47</sup> *Zaczynają napływać...*, s. 16.

pomysłów racjonalizatorskich był inny warszawiak, Jan Stawski. Pierwszą z jego propozycji było zaniechanie stosowania w oznaczeniu dat – wyrazów „dnia” lub skrótu „dn.” oraz odpowiednio „roku” lub „r.” oraz promowanie posługiwania się cyframi, zamiast nazwami przy oznaczaniu miesięcy. Co prawda – jak zauważał – oszczędność przy jednym liście jest znikoma. Staje się jednak znaczną w skali całego państwa: nic nie kosztuje, oszczędza pracy, obniża koszty ewentualnego druku, czyni akta przejrzystszy i łatwiejszy w czytaniu. W innej ze swych propozycji, J. Stawski zachęcał do dokładnej weryfikacji listy aktów prawnych, które publikowano w dziennikach urzędowych. Jego zdaniem bardzo często drukowano w nich dokumenty wbrew obowiązującym przepisom, czasem natomiast ich publikacja była niecelowa. Jadwiga Małowiejska (Warszawa), dostrzegając marnotrawstwo kopert, proponowała produkowanie kopert z okienkiem foliowym, w którym widoczne byłyby adresy nadawcy i odbiorcy, a tylne ich części służące do zamykania nie miały być klejone, a zamykane z pomocą papierowych zaklejek. Przecinając je – zamiast rozrywać kopertę – oszczędzałoby się ją i można by było ponownie ją wykorzystać. Także wielokrotnego wykorzystania kopert dotykał projekt J. Wałaszowskiego z Rzepina. Proponował on zaopatrzenie urzędów w specjalne koperty, na których wydrukowane miały już być dane adresatów. Co oczywiste z takich kopertach produkowanych w dwóch formatach (jak napisał – „długich wąskich” i „długich szerokich”), można by korzystać tylko w korespondencji z instytucjami, ale dzięki zastosowaniu lepszego jakościowo papieru i specjalnego sposobu zamykania (innego niż propozycji J. Małowiejskiej, polegającego na dwukrotnym zagięciu otworu koperty i założeniu dwóch spinaczy rozdzwajających), urzędnicy mogliby wykorzystywać je kilkakrotnie. Ten sam autor proponował także zlikwidowanie konieczności naklejania znaczków na urzędowe przesyłki listowe i zastąpienie ich nadrukiem, względnie odciskiem pieczętki: „Przesyłka listowa – wolna od opłaty pocztowej”. A. Andrzejewski (Warszawa) zgłosił projekt biurka z ruchomymi częściami bocznymi, mieszczącymi zazwyczaj szuflady, przesuwanymi w miarę potrzeby przez urzędnika, a Franciszek Kwiatek z Wrocławia obmyślił projekt programu popularyzującego rower, jako tani środek lokomocji dla pracowników administracji publicznej. W ten sposób spodziewał się odciążenia służbowych samochodów osobowych wykorzystywanych przez urzędników.

Nie wszystkie przedstawione propozycje doczekały się komentarza urzędników Centralnej Komisji. Pierwszy z nich dotyczący zespolenia systemu wypłaty zaopatrzenia inwalidzkiego spotkał się z przychylnym przyjęciem. Komisja podzieliła zdanie autora i zwróciła się do zainteresowanych władz z prośbą o szczegółową analizę propozycji. Dwa z trzech projektów Włodzimierza Warpechowskiego, dotyczące metod pracy kancelaryjnej, mimo że „nie zawierają nowych pomysłów i idą na ogół po linii obowiązujących wytycznych” (rzeczywiście pokrywały się z zasadami utrwalonymi w przepisach ramowych z 1931 r.), Komisja uznała za będące „na czasie, jako że wskazują na stale występujące nieścisłości pod tym względem”. Trzeci z projektów – dotyczący podatku od wynagrodzeń – bez komentarza – został natomiast

przekazany Ministerstwu Skarbu. Pomysł ujednoczenia sposobu pisania dat na korespondencji urzędowej Komisja przyjęła jako racjonalizatorski i uznała, że stanie się on podstawą do odpowiedniego zarządzenia. W przypadku projektu biurka, zaproponowano wykonanie jego prototypu i przetestowanie.

### **Podsumowanie**

Analizując metody wpływania na zwiększenie efektywności pracy kancelarii w latach 1945-1950 należy zauważyć, że starano się korzystać ze środków dość różnorodnych. Swoje piętno na działalności ówczesnych biur odcisnęły zarówno ujednoczanie i centralnie wprowadzane przez Prezydium Rady Ministrów przepisy kancelaryjno-archiwalne, jak i akcja oszczędnościowa, próby normalizacji pracy biurowej, akcja współzawodnictwa pracy, szkolenie personelu, propagowanie poprawnych zwyczajów kancelaryjnych na łamach fachowych czasopism i – zajmujące naszym zdaniem wśród nich szczególne miejsce – wdrożenie tzw. systemu sugestii pracowniczych.

Oceniając efekty tych działań należy jednak podkreślić, że do 1950 r. nie udało się w pełni ujednoczyć pracy kancelaryjnej urzędów administracji publicznej. Także i wykorzystywane sposoby usprawnienia pracy kancelaryjnej nie mogły przynieść poprawy stanu biurowości we wszystkich urzędach administracji publicznej w Polsce. Wbrew przekonaniu J. Kościołka, nie zawsze zaangażowanie władz centralnych gwarantowało i nadal nie gwarantuje powodzenia w realizacji jakichkolwiek przedsięwzięć, także w rzeczywistości biurowej. Mimo podobieństw organizacyjnych, nawet urzędy administracji publicznej tego samego szczebla i tego samego działu administracji, są osobnymi organizmami, funkcjonującymi w innych warunkach i podlegającymi różnym czynnikom zewnętrznym. Tylko działania skierowane indywidualnie do każdego z nich, mają szansę rzeczywiście efektywnie rozwiązywać problemy codziennej pracy.

Summary

**Ways of facilitating the office work in Polish offices 1945-1950**

The first five-year period after the end of the Second World War was the period in which communists were gradually seizing full power in Poland. Crucial element of their strategy was restoration of the system of administration taken from the interwar period. In this article an author points out the ways of influencing the rise of effectiveness of office work in public administration offices in 1945-1959. Starting from the labor methods in the offices, he also describes influence of economical action on facilitating the office work, normalization attempts, actions of work rivalry, staff training and propagating the proper office practices in the columns of professional papers. Particular place in author's considerations is taken by discussion on so called system of labor suggestions, which appears in subject literature to such an extend for the first time.

