

Dzieje biurokracji tom IV

Adam Grzegorz Dąbrowski
(Archiwum Akt Nowych w Warszawie)

Przepisy kancelaryjne centrali Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z sierpnia 1931 roku – rzeczywista reforma organizacji pracy biurowej urzędu czy tylko poprawka przepisów wcześniej obowiązujących?

Instrukcja kancelaryjna to przepisy regulujące zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych (biurowych) – w tym sposób rejestracji pism wpływających do urzędu, organizację ich obiegu w urzędzie w trakcie merytorycznego rozpatrywania spraw poruszanych w tym piśmie – oraz postępowania z aktami po formalnym zakończeniu sprawy. Z kolei instrukcja archiwalna określa tryb przekazywania do archiwum urzędu akt przez jego komórki organizacyjne, ewidencję przechowywanych akt, zasady ich udostępniania oraz sposób wyposażenia technicznego pomieszczeń archiwum.

Przepisy te stanowią jeden z ważnych czynników, wpływających na sprawność funkcjonowania każdej instytucji czy urzędu, a ich kształt i przestrzeganie mają istotne znaczenie ze względu na czas potrzebny do rozpatrzenia w urzędzie danej sprawy oraz odnalezienia niezbędnych do tego dokumentów. Nie mógł to więc być mało znaczący aspekt dla urzędu o szerokich kompetencjach i pełniącego kluczową rolę w kreowaniu polityki wewnętrznej państwa polskiego, jakim w latach 1918-1939 było niewątpliwie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Kompetencje te obejmowały kilka działów problemowych: dział spraw politycznych, dział spraw administracyjnych, dział spraw samorządowych, dział spraw wojskowych, dział spraw służby zdrowia (w latach 1924 -1932), dział spraw techniczno-budowlanych (w latach 1918-1919 oraz 1932-1939), dział spraw aprowizacyjnych (w latach 1922-1938) oraz dział spraw organizacyjnych, nastawiony na zaspokojenie potrzeb w działalności własnej centrali Ministerstwa. Ten szeroki zakres kompetencji rzeczowych resortu spraw wewnętrznych oraz stojącego na jego czele ministra, sprawującego jednoosobowe kierownictwo urzędu, powodował, iż resort ten stanowił jeden z głównych instrumentów sprawowania władzy w państwie polskim w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Dodatkowo, poprzez odpowiedzialność wojewodów przed ministrem, miało ono znaczący wpływ na działalność administracji ogólnej

na terenie całego państwa¹.

* * *

Do momentu wejścia w życie przepisów kancelaryjnych z sierpnia 1931 r. w centrali resortu spraw wewnętrznych obowiązywały regulacje wynikające z datowanej na 16 grudnia 1927 r. „Instrukcji o sposobie prowadzenia kartoteki” (której zapisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 1928r.²), stanowiącej uzupełnienie instrukcji biurowej Ministerstwa z 30 grudnia 1920 r., opartej na wytycznych przygotowanych przez Komisję dla Spraw Oszczędności Państwowych, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie biurowości Ministerstw³. Z początkiem 1932r. w Ministerstwie zaczęły obowiązywać nowe przepisy kancelaryjne (opracowane w oparciu o uchwałę Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej), wprowadzone w życie pismem okólnym z dnia 27 sierpnia 1931 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 września⁴ (niebawem termin ich ostatecznego wejścia w życie został pismem okólnym z dnia 22 października przesunięty na dzień 1 stycznia 1932 r.⁵). Normatywy te określiły obowiązujące w Ministerstwie: sposób rejestracji pism wpływających, obieg pism w urzędzie oraz sposób łączenia i przechowywania pism spraw ostatecznie zakończonych. Analiza i porównanie tych właśnie trzech elementów stanowić będzie temat niniejszego krótkiego opracowania⁶.

¹ Rozwój struktury organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, szczegółowy zakres jego kompetencji rzeczowych i terytorialnych, charakterystykę podległych resortowi służb i urzędów, najważniejsze dokonania, wykaz ministrów spraw wewnętrznych i osób kierujących urzędem w latach 1918-1939 w przejrzysty sposób przedstawił dyrektor Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych – Roman Hausner w opracowaniu *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych* (Warszawa 1939). Z kolei obszerną naukową analizę całokształtu polityki administracyjnej ministrów spraw wewnętrznych II Rzeczypospolitej, ukazaną zarówno od strony jej koncepcji, jak i form i metod realizacji przez centralę resortu oraz podległe mu organy administracji publicznej, przedstawił Waldemar Kozyra w pracy *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939* (Lublin 2009).

² Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Warszawie 1918-1939 (dalej: MSW), cz. I, sygn. 7, s. 306-310.

³ Tekstu instrukcji z 30 grudnia 1920 r. nie udało się odnaleźć, jej prawdopodobne zapisy można odtworzyć – głównie poprzez analizę jej późniejszych licznych uzupełnień. Ogłoszenie w jednolitej postaci obowiązujących w Ministerstwie przepisów nastąpiło w 1929 r. – taką bowiem datę noszą wydane drukiem „Przepisy kancelaryjne dla zarządu centralnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” (AAN, MSW, cz. III, sygn. 870, s. 16-29).

⁴ *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* nr 11 z dnia 15 września 1931 r., poz. 242. Tekst przepisów opublikowany został niebawem ponownie – na końcu *Dziennika Urzędowego* resortu nr 18 z dnia 7 listopada 1931 r., jako nienumerowany dodatek.

⁵ *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* nr 17 z dnia 2 listopada 1931 r., poz. 293.

⁶ Organizacji pracy kancelaryjnej przedwojennego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poświęcono jak dotąd niewiele miejsca w opracowaniach naukowych. W ogólnym zarysie biurowości Ministerstwa przedstawił R. Hausner (*Pierwsze dwudziestolecie...*, dz. cyt., s. 164-166) oraz W. Kozyra (*Polityka administracyjna...*, dz. cyt., s. 318-319, 414-416, 503-504, 600). Drobne wzmianki zawierają też artykuły: T. Manteuffla *Początki współczesnej państwowej biurowości polskiej – jako materiał do organizacji registratur w urzędach państwowych (1917-1920)*, (Archeion, t. V, Warszawa 1929, s. 53-55), A. Robaczewskiego *Biurowość w Polsce* (*Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, nr 19, Warszawa 1930, s. 1-2, 4-6) oraz *Kartoteka w biurowości władz i urzędów państwowych i samorządowych. Uproszczenie i usprawnienie kancelarii* (Warszawa 1929, s. 20, 23, 41-49, 51-54) czy też publikacja *Przepisy kancelaryjno-manipulacyjne. Streszczenie wykładów wygłoszonych przez Antoniego Robaczewskiego, kierownika Ekspozytury III Komisariatu Rządu na m.st. Warszawę, na kursach dla urzędników państwowych, zorganizowanych*

* * *

„Instrukcja o sposobie prowadzenia kartoteki” (datowana 16 grudnia 1927 r., a której zapisy weszły w Ministerstwie w życie z dniem 1 stycznia 1928 r.), wprowadziła obowiązek prowadzenia kartotek w kancelariach wydziałowych wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa – imiennych oraz rzeczowych, przechowywanych w oddzielnych skrzynkach w porządku alfabetycznym.

Do nadawania wpływającym pismom kolejnych numerów służyć miał wykaz numerów. Sporządzany miał być na luźnych kartach papieru, na których nanoszono kolejne numery od „1”, obok których wpisywać miano litery, pod którymi dana sprawa została wciągnięta do kartoteki. Przykładowo, gdy wpłynęło pismo w sprawie nadania obywatelstwa Janowi Lidtkie – otrzymać powinno numer „1”, obok którego zapisana być powinna litera „L” (sprawę w następnie wciągnąć należało do kartoteki osobowej pod literą „L”). Gdy następnie wpłynęło pismo w sprawie stosunku do cudzoziemców – wpisane powinno być w wykazie numerów pod numerem „2”, przy którym powinno się zanotować litery „C. R.” („C” jak „cudzoziemcy”, „R” jako oznaczenie kartoteki rzeczowej). Kolejna sprawa – dotycząca broni myśliwskiej – miała być zapisana pod numerem „3” i literkami „B. R.” (hasło „broń” w kartotece rzeczowej). Inna sprawa – związana z ruchem granicznym – pod numerem „4” i symbolem „G. R.” (hasło „graniczny”). Dla ułatwienia odnalezienia spraw wciągniętych do kartoteki, na pieczęcie wpływu należało w pisać literkę „R” – w przypadku, gdy dana sprawa została zarejestrowana w kartotece rzeczowej⁷. W przypadku braku tego oznaczenia – sprawa figurowała w kartotece osobowej. Dodatkowo w wykazie numerów – przy każdym pierwszym zapisie poczynionym w danym miesiącu – należało zanotować ten fakt wpisując cyfrą arabską oznaczenie tego miesiąca. Numer sprawy z wykazu numerów i litera alfabetu (pod którą dana sprawa odnotowana została w kartotece) stanowiły znak akt tej sprawy i miały być następnie umieszczone na pieczęcie wpływu.

Rejestracji w kartotece pod kolejnym numerem podlegać miały nie pisma, lecz sprawy. Każde następnie pismo w danej sprawie wpisać należało w tej samej karcie kartoteki, w której zarejestrowano sprawę po raz pierwszy. I tak zakładając kartę⁸ w

przez *Stowarzyszenie Urzędników Państw[owych] w Warszawie – 1924r.*, oprac. N. Smoszyńska i St. Buczyński (Warszawa 1925, s. 3-4). Więcej informacji przytaczają w swoich artykułach M. Motas: *Zarys dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1918-1931* (Archeion, t. XLIII, Warszawa 1966, s. 155-164) oraz *Z dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1931-1939* (Archeion, t. XLIV, Warszawa 1966, s. 213-219) i A. G. Dąbrowski – *Rzeczowe wykazy akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie z lat 1931-1939* (Teki Archiwalne. Seria Nowa, t. 9 (31), Warszawa 2006, s. 5-21) oraz *Obieg pism w centrali Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie w latach 1918-1939* (Dzieje biurokracji na ziemiach polskich, t. III, cz. 2, red. A. Górak, K. Łatawiec, D. Magier, Lublin – Siedlce 2010, s. 527-543). Całościowo natomiast dzieje kancelarii ministerialnej w okresie II Rzeczypospolitej – organizację, obowiązujące przepisy, próby reform funkcjonowania – omówiła H. Robótka w rozprawie *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej* (Procesy aktotwórcze), Toruń 1993, s. 19-119.

⁷ Wkrótce jednak odstąpiono od zaznaczania symbolem „R” spraw zapisanych do kartoteki rzeczowej (AAN, MSW, cz. III, sygn. 870, s. 20).

⁸ Omawiane przepisy nie określają kształtu i formatu karty kartoteki, także w przechowywanych w zasobie Archiwum Akt Nowych archiwaliach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie zachowały się kartoteki żadnej komórki organizacyjnej urzędu. Karta miała wymiary 14 na 10 centymetrów i wykonana była ze

nowej sprawie, należało wypełnić ją wpisując: symbol wydziału, literę alfabetu (pod którą dana karta – czyli sprawa – będzie potem figurowała w kartotece), numer z wykazu numerów, nazwisko referenta którego wyznaczono do rozpatrzenia tej sprawy, przedmiot sprawy, datę wpływu pisma, nadawcę pisma, datę i numer pisma nadawcy. Natomiast w przypadku rejestracji każdego kolejnego pisma w danej sprawie, należało na karcie wypełnić tylko rubryki z liczbą porządkową wpływu, datą wejścia pisma, nadawcą i datą oraz numerem pisma nadawcy. Postać i sposób wypełniania kart w kartotece osobowej i rzeczowej były jednakowe. W wypadkach, gdy wymagała tego treść sprawy, można było dla jednej sprawy założyć i prowadzić kilka kart w kartotece rzeczowej, umieszczając na nich stosowne odsyłacze.

Kartę należało dodatkowo uzupełniać w trakcie merytorycznego załatwiania danej sprawy. I tak po otrzymaniu od referenta konceptu załatwienia, należało na karcie odnotować adresata i krótko treść odpowiedzi; z kolei po otrzymaniu akt z ekspedytury po wysyłce pisma do adresata – należało na karcie odnotować datę ekspedycji. Także należało nanieść na kartę informację o ostatecznym załatwieniu sprawy – karty takich spraw miały być wyłączone i przeniesione do odrębnej skrzynki spraw ostatecznie załatwionych⁹. Sprawy zarejestrowane w kartotece miały nie podlegać innej formie rejestracji (w dziennikach podawczych czy skorowidzach do nich).

W myśl stosownych zapisów nowych przepisów kancelaryjnych Ministerstwa z 27 sierpnia 1931 r. (które ostatecznie weszły w życie 1 stycznia 1932r.) do rejestracji akt Ministerstwa nadal służyć miała kartoteka, prowadzona sposobem przedmiotowym bądź przedmiotowo-alfabetycznym, na kartach analogicznych jak w okresie wcześniejszym¹⁰. Zakres zapisów w kartotece miał być ograniczony wyłącznie do spraw mających istotne znaczenie dla interesów urzędu i obywateli, a każda sprawa powinna być zarejestrowana tylko jeden raz. Jednak podstawą prowadzenia kartoteki miały być wykazy akt – planowe i stałe wyszczególnienie akt powstających w toku działalności Ministerstwa, ułożone sposobem przedmiotowym – służące do łączenia, oznaczania, rejestracji i przechowywania akt urzędu. Wykazy te związane powinny być ze szczegółowym podziałem czynności Ministerstwa i ujmować sprawy wchodzące w zakres właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa w jednorodne lub pokrewne pod względem przedmiotowym grupy. Każdej pozycji z wykazu akt powinna odpowiadać teczka, zawierająca akta danej kategorii, o tym samym znaku z wykazu akt. Teczkę taką można było – w razie konieczności – podzielić na podteczki, względnie na tomy. Wykazy akt – odrębne dla poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa – miały pozwolić na ustalenie, do jakiej grupy sprawa należała i do jakiej teczki akt się kwalifikowała.

sztynego kartonu (A. Robaczewski, *Kartoteka w biurowości...*, dz. cyt., s. 48-49).

⁹ Karta posiadała rubryki wydrukowane na obu stronach, z tym że na odwrocie były tylko rubryki do notowania kolejnych pism w danej sprawie, nie było już rubryk na zanotowanie symbolu wydziału, litery alfabetu, numeru z wykazu numerów, nazwiska referenta którego wyznaczono do rozpatrzenia tej sprawy czy przedmiotu sprawy (A. Robaczewski, *Kartoteka w biurowości...*, dz. cyt., s. 49).

¹⁰ Zaznaczono jednak, iż rejestracja spraw w kartotece miała charakter przejściowy i z czasem powinna być stopniowo zastępowana właściwym układem samych akt.

Instrukcja określiła pojęcia znaku akt i numeru sprawy. Pierwszy składał się z dużych liter oznaczających komórki organizacyjne i grupy spraw (referaty) oraz cyfr arabskich oznaczających pozycje wykazu akt (teczki) – na przykład A P G 25, gdzie „A” to symbol Departamentu Administracyjnego, „P” to symbol Wydziału Porządku Publicznego, „G” to oznaczenie grupy spraw (tu referat spraw granicznych) a „25” to właściwateczka; drugi zaś był znakiem akt uzupełnionym dodatkowo cyframi oznaczającymi kolejne sprawy w ramach poszczególnych teczek (przykładowo – A P G 25 / 3, gdzie „3” oznaczała numer sprawy w teczce). Niebawem dopuszczono możliwość nieznacznego uproszczenia znaku akt. W przypadkach, gdy obok teczek (w przykładzie oznaczonych symbolem „25”) trzeba będzie dodatkowo tworzyć dla nich podteczki (oznaczone kolejnymi małymi literami: „25 / a”, „25 / b”, „25 / c”), spowoduje to komplikacje w budowie i przejrzystości znaku akt. Dlatego w sytuacji tej dopuszczono możliwość nadania znakowi akt postaci „AP 25 / 3”, natomiast w wypadku konieczności utworzenia podteczki – „AP 25 (a) 3”. Ponadto tylko dwóch liter można było użyć w sytuacjach, gdy znak zaczynałby się od trzech takich samych liter¹¹.

Jak wspomniano, do rejestracji, oznaczania i łączenia akt urzędu służyć miały wykazy akt, przygotowywane samodzielnie przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa. Prace nad wykazami rozpoczęto w Ministerstwie w połowie lipca 1931 r. i zakończono pod koniec sierpnia tegoż roku, choć w niektórych wypadkach wykazy były w latach późniejszych dodatkowo uzupełniane i poprawiane, w innych przypadkach – wręcz opracowywano zupełnie nowe wykazy akt.

Generalnie, stosowane w centrali resortu spraw wewnętrznych wykazy akt charakteryzowały się dwoma typami konstrukcji oraz dwoma sposobami oznaczania teczek z dokumentami poszczególnych spraw. W pierwszym wypadku wprowadzono najpierw podział na komórki organizacyjne danego wydziału Ministerstwa bądź tematyczne działy spraw, a dopiero potem na grupy spraw z dalszym wyszczególnieniem teczek i podteczek, teczki zaś miały oznaczenia składające się z symbolu wydziału, symbolu referatu (albo działu), symbolu grupy spraw, numeru teczki i podteczki. Konstrukcja ta umożliwiała – w razie konieczności – dodawanie do wykazu nowych grup spraw z własnymi teczkami czy nowych teczek na końcu już istniejących grup. W drugim natomiast przypadku zastosowano od razu podział na konkretne te czki posiadające numerację ciągłą nawet przy zaznaczonym podziale na referaty czy działy tematyczne, z pozostawieniem – w niektórych omówionych wykazach – pewnej liczby wolnych numerów na ewentualne przeszłe uzupełnienia, a te czki nosiły oznaczenia zbudowane z symbolu wydziału oraz numeru teczki i podteczki. Tak skonstruowane wykazy dawały z kolei możliwość uzupełniania swej zawartości o nowe pozycje poprzez wykorzystanie pozostawionych wcześniej wolnych numerów dla teczek, jednak w praktyce ilość owych pustych numerów mogła okazać się zbyt mała w stosunku do ewentualnych potrzeb.

Wykazy akt obowiązujące w Ministerstwie w latach 1932-1939 należały do typu wykazów strukturalno-rzeczowych. Opierają się one na aktualnie obowiązujących w

¹¹ *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* nr 21 z 31 grudnia 1931 r., poz. 346.

urzędzie schemacie organizacyjnym oraz szczegółowym podziale czynności jego komórek organizacyjnych, wymieniają po kolei wszystkie komórki (wydziały i referaty), dla których w zasadzie przygotowuje się odrębne wykazy, układające akta według z góry ustalonego podziału na grupy przedmiotowe. Wadami wszystkich tego typu wykazów są konieczność dostosowywania ich do każdorazowej wewnętrznej reorganizacji instytucji czy zmiany kompetencji jej komórek oraz powtarzanie się w wykazach różnych wydziałów i referatów identycznych bądź bardzo zbliżonych do siebie tematycznie grup spraw czy pojedynczych teczek. Zaletą natomiast – pewna ich autonomia, pozwalająca wykorzystywać poszczególne elementy składowe wykazu bez naruszania jego innych części.

„Instrukcja o sposobie prowadzenia kartoteki” z 16 grudnia 1927 r. nie określiła całokształtu obiegu pism w Ministerstwie, jest on omówiony w jednolitej postaci obowiązujących w Ministerstwie przepisów biurowych, opublikowanej w 1929r. I tak w okresie od stycznia 1928 r. do grudnia 1931 r. wszystkie wpływy trafiały do Biura Informacyjno-Podawczego Ministerstwa, gdzie je otwierano, oznaczano pieczętką wpływu, sprawdzano zawartość i rozdzielano do poszczególnych departamentów Ministerstwa. Następnie korespondencja przekazywana była dyrektorom departamentów, którzy sprawdzali zawartość wpływów i rozdzielali podlegającym im wydziałom (pisma mylnie skierowane do danego departamentu odsyłali do Biura Informacyjno-Podawczego). Naczelnicy wydziałów ponownie sprawdzali zawartość wpływów (oni również pisma mylnie skierowane do danego departamentu odsyłali do Biura Informacyjno-Podawczego) i przydzielali sprawy referentom swoich wydziałów. Zadekretowane pisma przekazywane były do kancelarii wydziałowych, w których były rejestrowane w kartotekach wydziałowych, rejestrowane w wykazach numerów, łączone z pismami poprzednimi (w wypadkach, gdy stanowiły kontynuację spraw już wcześniej rozpoczętych), uzupełniano też zapis pieczętki wpływu.

Z kancelarii pisma przekazywane były referentom merytorycznym, którzy opracowywali bruliony projektów załatwienia spraw. Projekty wymagały teraz aprobaty. W zależności od charakteru i wagi sprawy – oraz ustalonego odrębnymi przepisami zakresu aprobaty – projekt mógł być aprobowany przez naczelnika wydziału, dyrektora departamentu (wtedy najpierw projekt aprobował naczelnik wydziału), ministra albo podsekretarza stanu (taki projekt wymagał najpierw zatwierdzenia przez naczelnika wydziału oraz w następnej kolejności także dyrektora departamentu). Zaaprobowane bruliony przekazywane były do kancelarii wydziałowych (w celu uzupełnienia wpisu w kartotece) a następnie do Ekspedytury – gdzie oznaczano je pieczętką Ekspedytury i rejestrowano w księdze kontroli Ekspedytury. Stamtąd przekazywano je do Hali Maszyn, w której sporządzano czystopis, sprawdzano go z brulionem i uzupełniano zapis pieczętki Ekspedytury. Z Hali Maszyn czystopisy przekazywane były do Ekspedytury, która odpowiadała za ich uwierzytelnienie. Uwierzytelnienia dokonywał ten urzędnik, który wcześniej ostatecznie aprobował projekt załatwienia danej sprawy: naczelnik wydziału, dyrektor departamentu, minister (podsekretarz stanu). Podpisane czystopisy przekazywane były do Ekspedytury, gdzie przygotowywano je do ekspedycji (kopertowanie), wysyłano do adresatów, uzupełniano zapis pieczętki Ekspedytury na brulionie. Następnie akta przekazywano do kancelarii wydziałowych

(w celu uzupełnienia wpisu w kartotece wydziałowej) i referentom, którzy stwierdzali ostateczne zamknięcie danej sprawy, i ponownie do kancelarii wydziałowych – w celu kolejnego uzupełnienia kartoteki i dołączenia do akt spraw ostatecznie zakończonych. Obieg pism Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w tym okresie liczył więc 31 punktów zatrzymania (ewentualnie 32 bądź 33 – zależnie od aprobanta brulionu).

Z kolei obieg pism w centrali resortu spraw wewnętrznych w okresie od stycznia 1932 r. do września 1939 r. miał 27 punktów zatrzymania (względnie 28 bądź 29 – zależnie od rangi aprobanta brulionu). Rozpoczął się w biurze podawczym Ministerstwa. Tam całość wpływającej korespondencji była otwierana, oznaczana pieczętką wpływu, sprawdzana, rozdzielana do poszczególnych departamentów (zgodnie z obowiązującym w urzędzie podziałem czynności komórek organizacyjnych) i rejestrowana w ewidencji kontroli wpływów. Następnie wpływy przekazywane były rejestratorom departamentowym, którzy uzupełniali zapis pieczętki wpływu oraz dołączali pisma poprzednie danej sprawy, gdy stanowiły kontynuację spraw już wcześniej w Ministerstwie zainicjowanych. Rejestratorzy przekazywali pisma dyrektorom departamentów, którzy sprawdzali zawartość wpływów (pisma niewłaściwie skierowane do danego departamentu zwracali do biura podawczego, w którym ponownie dokonać miano rozdziału do właściwej tym razem komórki urzędu) i rozdzielał sprawy podległym mu wydziałom. Naczelnicy wydziałów dokonywali kolejnego sprawdzenia zawartości wpływów (i oni mieli obowiązek zwrócić do biura podawczego pisma niewłaściwie skierowane do ich wydziałów) i przydzielali sprawy podległym im referentom.

Teraz zadekretowane pisma trafiały ponownie do rejestratorów departamentowych, którzy rejestrowali je w kartotekach departamentowych oraz w wykazach numerów departamentów i przekazywali referentom merytorycznym. Referenci opracowywali bruliony projektów załatwień spraw i przekazywali je właściwym aprobantom – według zakresu aprobaty poszczególnych urzędników Ministerstwa. Projekt załatwienia mógł być aprobowany przez naczelnika wydziału, dyrektora departamentu (wtedy najpierw projekt aprobował naczelnik wydziału), ministra albo podsekretarza stanu (taki projekt wymagał najpierw zatwierdzenia przez naczelnika wydziału a następnie jeszcze dyrektora departamentu). Aprobowane bruliony przekazywane były do czystopisarni Ministerstwa, w której sporządzano czystopis, sprawdzano jego zgodność z brulionem i nanoszono na ten brulion klauzulę zgodności. Czystopisy były uwierzytelniane – dokonywał tego urzędnik, który wcześniej ostatecznie aprobował projekt załatwienia sprawy. Podpisane czystopisy przekazywane były do ekspedycji Ministerstwa, w której przygotowywano je do wysyłki, wysyłano oraz nanoszono datę wysyłki na brulionach. Bruliony zaś przekazywano rejestratorom departamentowym (aby uzupełnili wpisy w kartotekach departamentowych), dalej referentom (w celu stwierdzenia zamknięcia danej sprawy), wreszcie ponownie rejestratorom, którzy dołączali je do akt spraw ostatecznie zakończonych.

Wspominana już „Instrukcja o sposobie prowadzenia kartoteki” z 16 grudnia 1927 r. nie określiła zasad funkcjonowania archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy tworzenia registratury w centrali tego resortu. Niewiele informacji na ten temat zawierają też „Przepisy kancelaryjne dla zarządu centralnego Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych” – we wspomnianej również wersji z 1929 r. Tekst przepisów zawiera jedynie wzmianki, iż Archiwum Ministerstwa wchodziło w skład jego Kancelarii Głównej, a prowadzenie składnicy dla akt spraw ostatecznie zakończonych oraz pism zadekretowanych przez naczelników wydziałów „do akt” – te ostatnie miano przechowywać w teczkach odpowiadających rzeczowemu podziałowi akt – leżało w gestii kancelarii departamentowych. Ponadto w kilku miejscach jest mowa o znaku akt, który referent załatwiający daną sprawę powinien nanieść na brulionie odpowiedzi, i który następnie powinien zostać odnotowany w kartotece – na karcie na której zewidencjonowano daną sprawę. Bliższych danych na temat owego rzeczowego podziału akt oraz znaku akt omawiane przepisy nie podają. Nie ulega jednak wątpliwości, że mowa jest o planach akt, stosowanych w komórkach organizacyjnych Ministerstwa już w latach poprzednich.

Stosowane w Ministerstwie do końca 1931 r. plany akt – odrębne dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu – miały analogiczny kształt: podział na referaty danego wydziału a następnie teczki i podteczki rzeczowe, względnie podział na grupy tematyczne (najczęściej i tak odpowiadające kompetencjom merytorycznym referatów w danym wydziale) i następnie teczki oraz podteczki rzeczowe. Różne były tylko sposoby oznaczania poszczególnych referatów (grup), teczek i podteczek. Grupy (bądź referaty) oznaczane były cyframi rzymskimi, ich teczki cyframi arabskimi, zaś ich podteczki – małymi literami alfabetu. W innych przypadkach grupy tematyczne oznaczane były cyframi arabskimi, ich teczki dużymi literami alfabetu, ich podteczki – małymi literami alfabetu albo kolejnymi cyframi arabskimi.

Równie ogólnikowo zagadnienie to omawiały przepisy kancelaryjne Ministerstwa z dnia 27 sierpnia 1931 r. Akta spraw ostatecznie zakończonych powinny być złożone do właściwych teczek, ułożonych w porządku wyznaczonym wykazem akt danej komórki organizacyjnej Ministerstwa. Akta w komórkach organizacyjnych przechowywane być powinny tak długo, jak długo potrzebne były do bieżącego urzędowania i po upływie tego czasu należało je przekazać do Składnicy Akt Ministerstwa, wchodzącej w skład głównej Kancelarii Ministerstwa.

W przechowywanych w zasobie AAN archiwaliach centrali resortu spraw wewnętrznych nie odnaleziono instrukcji archiwalnej tego urzędu dla żadnego z omawianych okresów, czyli lat 1928-1931 oraz 1932-1939. O istnieniu takich przepisów nie wspominają również autorzy opracowań, dotyczących całokształtu organizacji Ministerstwa, ani autorzy prac na temat jego kancelarii. Najprawdopodobniej stosowanych przepisów w ostatecznej formie nie przygotowano i trudno dziś jednoznacznie odpowiedzieć, dlaczego tak się stało. Być może Ministerstwo miało już ukształtowane w praktyce wzorce postępowania z archiwaliami niepotrzebnymi do bieżącego urzędowania i uznano, iż nie ma potrzeby wydawania dodatkowych uregulowań, przypominających stosowane rozwiązania. A być może stosowne przepisy zostały jednak wprowadzone w życie, a jedynie ich tekst nie zachował się. Ta opcja jest jednak bardzo mało prawdopodobna, jeśli prześledzi się zawartość Dziennika Urzędowego Ministerstwa, w którym publikowano okólniki i pisma okólne, zawierające nawet najdrobniejsze uzupełnienia i poprawki do przepisów kancelaryjnych Ministerstwa. Trudno bowiem przyjąć założenie, że z jakichś powodów pominięto publikację przepisów tak

znaczących dla bieżącego funkcjonowania urzędu.

Próby opracowania stosownych regulacji były jednak podejmowane, o czym świadczy zachowany projekt „Przepisów o przechowywaniu akt w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i w urzędach administracji ogólnej” z sierpnia 1931r.¹² W myśl zapisów tego projektu akta spraw zakończonych miały być przechowywane w komórkach organizacyjnych przez 2 lata od ich zamknięcia, po czym – po uporządkowaniu według zasad obowiązującego systemu kancelaryjnego – przekazane do składnicy akt urzędu. Tam akta miały być składane w porządku ustalonym wykazem akt, a w jego ramach – ułożone chronologicznie. Akta spraw zakończonych miały być w składnicy przechowywane w zasadzie przez 10 lat. Okres ten mógł być skrócony bądź wydłużony z przyczyn praktycznych (warunków lokalowych składnicy, charakteru archiwaliów, potrzeb urzędu), jednak nie powinien być krótszy niż 2 lata i dłuższy niż 35 lat. Po 10 latach akta należało zaliczyć do właściwej kategorii: A (akta o znaczeniu trwałym – dla historii państwa, interesu urzędu i obywateli) albo B (akta o znaczeniu czasowym), a następnie przekazać kategorię A do archiwum państwowego, zaś kategorię B – przeznaczyć do zniszczenia. Zaliczanie archiwaliów do stosownej kategorii prowadzone miało być w składnicy akt urzędu, w porozumieniu z przedstawicielami komórek organizacyjnych, nad których dokumentami prowadzono te czynności.

* * *

W myśl zapisów „Instrukcji o sposobie prowadzenia kartoteki” z 16 grudnia 1927 r. do rejestracji wpływających do Ministerstwa pism służyły wykaz numerów oraz rzeczowe i imienne kartoteki. Rejestracji w kartotece pod kolejnym numerem podlegały nie pisma, lecz sprawy – każde następane pismo w danej sprawie wpisać należało w tej samej karcie kartoteki, w której zarejestrowano sprawę po raz pierwszy. Numer sprawy z wykazu numerów i litera alfabetu (pod którą sprawa ta odnotowana została w kartotece) stanowiły znak akt danej sprawy. Z kolei przepisy kancelaryjne Ministerstwa z 27 sierpnia 1931 r. stanowiły, iż do rejestracji akt nadal służyć miała kartoteka (prowadzona sposobem przedmiotowym bądź przedmiotowo-alfabetycznym), jednak podstawą prowadzenia kartoteki miały być hasła z rzeczowych wykazów akt, związanych ze szczegółowym podziałem czynności Ministerstwa i ujmujące sprawy wchodzące w zakres właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa w jednorodne lub pokrewne pod względem przedmiotowym grupy. Instrukcja definiowała pojęcia znaku akt (składał się z dużych liter oznaczających komórki organizacyjne i grupy spraw oraz cyfr arabskich, oznaczających pozycje wykazu akt – teczek) i numeru sprawy (znak akt uzupełniony dodatkowo cyframi oznaczającymi kolejne sprawy w ramach poszczególnych teczek). Tak więc w przypadku obu omawianych instrukcji kancelaryjnych Ministerstwa, zasady rejestracji akt były analogiczne – rejestracji w kartotekach podlegały nie pojedyncze pisma a sprawy, inne były tylko podstawy tej rejestracji: w latach 1928-1931 były to kolejne liczby z wykazu numerów uzupełnione stosownym symbolem literowym z kartoteki rzeczowej bądź osobowej, w latach 1932-1939 były to hasła z rzeczowych wykazów akt.

¹² AAN, MSW, cz. I, sygn. 148, s. 12-23.

Obieg pism Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1928-1931 liczył 31 punktów zatrzymania (ewentualnie 32 bądź 33 – zależnie od aprobanta brulionu), zaś w latach 1932-1939 obieg ten miał 27 punktów zatrzymania (względnie 28 bądź 29 – również zależnie od rangi aprobanta brulionu). Liczba punktów zatrzymania zmniejszyła się więc, głównie poprzez likwidację całego „bloku” czynności Ekspedytury Ministerstwa (rejestracja wysyłanych pism w księdze ewidencyjnej Ekspedytury, uzupełnianie zapisów w rubrykach pieczętą Ekspedytury) oraz uproszczenie zapisów głównej pieczętą wpływu urzędu. W pozostałych punktach oba obiegi były zbliżone do siebie: wpływająca korespondencja była trzy razy sprawdzana (przez pracownika Biura Informacyjno-Podawczego, dyrektora departamentu i naczelnika wydziału), podobnie pisma były trzykrotnie rejestrowane w trakcie swego biegu – w latach 1928-1931 w kartotekach kancelarii wydziałowych, w wykazach numerów kancelarii wydziałowych i w księdze kontroli Ekspedytury, natomiast w latach 1932-1939 w ewidencji kontroli wpływów, w kartotekach departamentów, w wykazach numerów w departamentach.

Najwięcej różnic dostrzec można w przypadku kwestii przechowywania w centrali resortu spraw wewnętrznych akt spraw ostatecznie załatwionych. Do końca 1931 r. podstawą łączenia i oznaczania takich akt były plany akt, opracowywane dla własnych potrzeb przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa. Opierały się na bazie kompetencji rzeczowych danej komórki organizacyjnej urzędu, a stosowanie ich polegało na przyporządkowaniu hasłom z planu akt dokumentacji spraw zakończonych, rozpatrywanych w owej komórce organizacyjnej. Przyporządkowanym tak aktom należało nadać stosowne oznaczenie z planu akt, jednak oznaczenie to nie miało nic wspólnego z nadanym wcześniej znakiem akt sprawy (czyli numerem sprawy z wykazu numerów, uzupełnionym stosowną literą z kartoteki). Od 1932 r. natomiast podstawą przechowywania akt spraw zakończonych były rzeczowe wykazy akt poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, wyznaczające układ takich akt w ramach całości archiwaliów tej komórki. Przy czym zarówno w latach 1928-1931, jak i w latach 1932-1939 akta spraw zakończonych w komórkach organizacyjnych przechowywane być powinny tak długo, jak długo potrzebne były do bieżącego urzędowania i dopiero po upływie tego czasu należało je przekazać do Archiwum (Składnicy Akt) Ministerstwa.

* * *

Przepisy biurowe, wprowadzone na początku 1932 r. w centrali resortu spraw wewnętrznych nie były więc *rewolucją* w zasadach organizacji i funkcjonowania kancelarii urzędu, stanowiły tylko kolejny etap *ewolucji* przepisów kancelaryjnych urzędu, zapoczątkowanej w 1928. W roku tym kancelaria Ministerstwa odeszła od rejestracji pism wchodzących i wychodzących w dziennikach podawczych i skorowidzach do nich¹³. Rok 1932 to z kolei wprowadzenie obowiązku stosowania rzeczowych wykazów akt, służących do łączenia, oznaczania, rejestracji i przechowywania akt urzędu.

¹³ Choć wprowadzona od 1928 r. w biurowości Ministerstwa kartoteka była w zasadzie odmianą klasycznego dziennika podawczego...

Tu być może – w owej *ewolucji* wdrażania w życie nowych zasad organizacji pracy biurowej – upatrywać należy podstaw powodzenia wprowadzenia zasad stosowania rzeczowego wykazu akt przy rejestracji pism wpływających i łączeniu pism w sprawy w przedwojennym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Miano świadomość, iż próby zmian *rewolucyjnych* w tym zakresie mogą zakończyć się niepowodzeniem. Przykładem choćby Policja Państwowa – czyli służba bezpośrednio poległa ministrowi spraw wewnętrznych – w której podjęto w marcu 1932 r. próbę zmiany systemu kancelaryjnego, wprowadzając do użycia wykazy akt, ułożone sposobem przedmiotowym i służące do łączenia, oznaczania, rejestracji i przechowywania akt w jednostkach Policji¹⁴. Szybko jednak przywrócono wcześniej obowiązujący system rejestracji pism w dziennikach podawczych i skorowidzach do nich, prostszy do opanowania i stosowania przez szeregowych funkcjonariuszy Policji Państwowej¹⁵.

¹⁴ AAN, Komenda Główna Policji Państwowej w Warszawie 1918-1939, cz. I, sygn. 98, k. 340-350.

¹⁵ Innym negatywnym przykładem jest powojenne Ministerstwo Administracji Publicznej – czyli sukcesor większości kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych II Rzeczypospolitej. W lipcu 1948 r. wprowadzono tam w życie przepisy kancelaryjne, wzorowane na pochodzących z 1931 r. ogólnych przepisach biurowych dla administracji publicznej oraz rozwiązaniach stosowanych od 1932 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Jednak już w maju 1949 r. przywrócono dla celów rejestracji pism dzienniki podawcze i skorowidze do nich, zawieszając tryb rejestracji w oparciu o rzeczowy wykaz akt. Tłumaczono to głównie trudnościami we wprowadzeniu wykazu akt w całym resorcie (co wynikało z częstych reorganizacji wewnętrznych i wchłaniania komórek organizacyjnych – i zarazem kompetencji – z innych urzędów). Innymi przyczynami tego stanu rzeczy były brak samodyscypliny (i niezbędnej w tych okolicznościach kontroli) urzędników Ministerstwa do obowiązku stosowania w pracy wykazu akt czy też niewłaściwe pojmowanie istoty tego systemu kancelaryjnego (wynikające z kolei z niskich kwalifikacji personelu oraz niedostatecznego systemu szkoleń wewnętrznych). Szerzej – A. G. Dąbrowski, *Przepisy kancelaryjne Ministerstwa Administracji Publicznej z lat 1945-1950*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa”, t. 7 (29), Warszawa 2003, s. 69, 73-74.

Summary

Adam Grzegorz Dąbrowski

Regulations concerning the filing system of the Head Office of Ministry of Internal Affairs of August 1931 - the real reform of office work or just an amendment of laws already in force?

Office procedure instruction means the regulations determining the principles and method of performing office duties and dealing with files after the case is formally closed. Archival instruction, on the other hand, determines the method of transferring the files to the office's archive via its organization cells, register of the files stored, the principles of disclosing records, and the manner equipping the archive room with the technical facilities. These regulations constitute one of the most important factors influencing the efficiency of each institution and office functioning. It is true to say, that form of the regulations and obeying of the principles do matter on account of the time necessary to examine a particular case in the office or finding the necessary documents. The author decides that these were the important aspects for the Ministry of Internal Affairs, which undoubtedly was the office having a key role in the creation of Polish internal policy in the years 1918-1939.