

Marcin Smoczyński

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)

ORCID 0000-0002-4111-0201

doi: 10.36121/msmoczyński.DB.2019.10.215

Racjonalizacja biurowości w działaniach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej

Streszczenie: Zjawisko usprawniania administracji ma w Polsce, tak jak na świecie, długą i bogatą historię. Proces ten odbywał się głównie periodycznie i w związku z działalnością specjalnie powołanych do zaprojektowania reform ciał kolegialnych. Komisje, którym poruczono szeroko pojęte zadanie usprawnienia administracji, tworzone od początku okresu międzywojennego i pracowały (z przerwami) aż do połowy lat 30. W II Rzeczypospolitej działały kolejno: Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego, Międzyministerialna Komisja Kwalifikacyjna, Komisja dla Spraw Oszczędności Państwowych, Komisja dla Reformy Administracji z 1923 r., Państwowa Rada Oszczędnościowa (pod kierunkiem Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego), Komisja dla Reformy Administracji z 1926 r., Komisja dla Reorganizacji Biurowości, Komisja dla Reorganizacji Administracji oraz Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Każdemu z wymienionych kolegiów zadedykowano w artykule osobną część, a nadrzędnym w nim celem było przedstawienie tych przejawów aktywności komisji dla usprawnienia administracji publicznej, które zmierzały do zwiększenia efektywności pracy biurowej w polskich urzędach.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, reforma, usprawnienie, zarządzanie dokumentacją.

The rationalization of office management in the activities of commissions to improve public administration in the Second Polish Republic

Annotation: The phenomenon of administration improvement has a long and rich history in Poland, as in the world. This process took place mainly periodically and in connection with the activities of collegial bodies specially appointed to design reforms. The commissions, which were entrusted with the broadly defined task of improving administration, were formed from the beginning of the interwar period and worked (with breaks) until the mid1930s. In the Second Republic of Poland they operated successively: the Polish State Official Commission, the Interministerial Qualification Commission, the Commission for State Savings Affairs, the

Commission for the Reform of Administration of 1923, the State Savings Council (under the direction of the Extraordinary Savings Commissioner), the Commission for the Reform of Administration of 1926, the Commission for the Reorganization of Office Management, the Commission for the Reorganization of Administration and the Commission for the Improvement of Public Administration. Each of the above-mentioned bodies was dedicated a separate part in the article, and the overriding goal in it was to present those manifestations of the commission's activity to improve public administration, which aimed to increase the efficiency of office work in Polish offices.

Keywords: public administration, reform, improvement, documentation management

Рационализация делопроизводства в деятельности комиссий по совершенствованию государственного управления во Второй Польской Республике

Аннотация: Феномен совершенствования управления имеет долгую и богатую историю в Польше, как и во всем мире. Этот процесс происходил в основном периодически и в связи с деятельностью коллегиальных органов, специально назначенных для разработки реформ. Комиссии, на которые была возложена широко определенная задача по совершенствованию управления, создавались с начала межвоенного периода и работали (с перерывами) до середины 1930-х годов. Во Второй Республике Польши они действовали последовательно: Польская государственная официальная комиссия, Межведомственная квалификационная комиссия, Комиссия по государственному сберегательным делам, Комиссия по реформе управления 1923 года, Государственный сберегательный совет (под руководством Чрезвычайных сбережений). Уполномоченный), Комиссия по реформе администрации 1926 года, Комиссия по реорганизации делопроизводства, Комиссия по реорганизации администрации и Комиссия по совершенствованию государственного управления. Каждому из вышеупомянутых органов была посвящена отдельная часть в статье, и главной целью в ней было представить те проявления деятельности комиссии по совершенствованию государственного управления, которые были направлены на повышение эффективности делопроизводственной работы в учреждениях.

Ключевые слова: государственное управление, реформа, улучшение, управление документацией

Uwagi wstępne

Zjawisko periodycznego dostosowywania administracji do aktualnych potrzeb społecznych, gospodarczych i politycznych ma na świecie długą i bogatą historię. Druga połowa XIX w. to dla administracji państw zachodnich okres niemal ciągłych przeobrażeń. Zmiany te odbywały się w głównie periodycznie,

pod hasłem reformy administracji, co związane było niewątpliwie z rozwojem nauk administracyjnych. W działaniach zmierzających do usprawnienia administracji przodowały Stany Zjednoczone, gdzie wystąpiła pierwsza fala postulatów reformatorskich. Ukształtowany tam *Reorganization Movement*, ruch na rzecz reorganizacji, głosił (oprócz tradycyjnego hasła ekonomizacji aparatu państwowego) konieczność wprowadzenia sprawnej obsługi administracyjnej¹. Tożsamą potrzebę dostrzeżono również na gruncie europejskim. Przełom XIX i XX w. przyniósł powołanie kilku komisji, którym poruczono zadanie przygotowania reformy administracji we Francji². Podobne kroki podjęto także w Prusach oraz – przerwane niestety wybuchem I wojny światowej – na Węgrzech³.

Na okres międzywojenny przypada kolejne ożywienie ruchów usprawnieniowych. Specjalne gremia powołano w Wielkiej Brytanii (1918 r.), we Francji (1922 r.), w Belgii (1922 r.) oraz na Węgrzech (1925 r.)⁴. Podobne ciała kolegialne utworzono u schyłku lat 20. w Czechosłowacji, gdzie działały m.in. Komisja Rządowa dla Reformy Administracji oraz Narodowy Komitet dla Usprawnienia Administracji Publicznej⁵.

Działania zmierzające do podniesienia wydajności pracy w administracji podejmowano także w Polsce, gdzie były ważnym elementem mechanizmu naprawczego państwa już od pierwszych chwil po odzyskaniu niepodległości. W aparacie administracyjnym diagnozowano rozmaite problemy, a wśród nich można wymienić m.in.: brak właściwie przygotowanej do pracy kadry urzędniczej, trudności związane z warunkami lokalowymi i wyposażeniem technicznym, zróżnicowany na terenie kraju stan prawny oraz – co szczególnie oddzia-

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 211-212.

² Już w latach 1895-1896 pracowała komisja podejmująca zagadnienie decentralizacji francuskiej administracji. W 1906 r. powołano gremium, którego głównym zadaniem było zaprojektowanie szeroko pojętych uproszczeń w aparacie państwowym.

³ H. Izdebski, dz. cyt., s. 212.

⁴ Tamże.

⁵ R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934*, Warszawa 1935, s. 201-203.

ływało na niską wydajność polskich biur i urzędów – przestarzałe i nieefektywne metody zarządzania dokumentacją. Remedium poszukiwano w specjalnie powoływanych, centralnych ciałach kolegialnych, którym poruczono zadanie poszukania oszczędności oraz zaprojektowania zmian zmierzających ku szeroko pojętemu usprawnieniu administracji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tych przejawów aktywności międzywojennych gremiów, które zmierzały do zwiększenia efektywności pracy biurowej w urzędach administracji publicznej. Zagadnienie pozostaje niedostatecznie opracowane, pojawiło się bowiem wyłącznie przy okazji badań H. Robótki nad kancelarią urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej⁶. Obraz działalności międzywojennych komisji dla usprawnienia administracji (z niewielkim uwzględnieniem kwestii związanych z biurowością) został przedstawiony w monografii J. Przygodzkiego⁷.

Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego

Pierwszą komisję dla usprawnienia administracji powołano jeszcze przed formalnym odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Była to utworzona 3 stycznia 1918 r. Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego, która uwagę skupiała głównie na zagadnieniach personalnych⁸. Powołano także specjalną sekcję, Podkomisję Ujednostajnienia Biurowości, w której podjęto ważną i już wówczas niecierpiącą zwłoki kwestię uregulowania sposobów wykonywania czynności kancelaryjnych na szczeblu centralnym⁹.

⁶ H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej*, Toruń 1993, s. 21-54.

⁷ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, s. 61-255.

⁸ *Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim*, Dz. P. KP, 1918, nr 1; Podkomisja Ujednostajnienia Biurowości zainaugurowała prace nieco wcześniej, bo 20 XII 1917 r.; Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Prezydium Rady Ministrów w Warszawie (dalej: PRM), sygn. cz. II, t. 13, s. 5.

⁹ W jej skład weszli przedstawiciele niemal wszystkich ministerstw oraz Prezydium Rady Ministrów: W. Babiński, S. Dobrowolski, E. Ehrenkreutz, J. Eysymontt, L. Grendyszyński, H. Hochstim, H. Lisicki, J. Pomykański, J. Kochanowski, K. Konarski, P. Kossowski, S. Kurzyńska, L. Krasiński, J.

Jako punkt wyjścia w swoich pracach gremium obrało rozeznanie – na podstawie referatów przedstawicieli poszczególnych resortów – w metodach pracy biurowej stosowanych w ministerstwach, zdecydowano się także na wizytację¹⁰. Już na początkowym etapie prac podjęto (jak się później okazało) bardzo ważną dla polskiej kancelarii międzywojennej decyzję. Do czasu wypracowania nowych regulacji, Podkomisja Ujednostajnienia Biurowości zaleciła organizować kancelarie na wzór tej, którą prowadziło Ministerstwo Sprawiedliwości. Podążanie za rozwiązaniami wdrożonymi w tym resorcie – a zatem kancelarią dziennikową, scentralizowaną i już wówczas przestarzałą – było na szczęblu centralnym regułą¹¹.

Od początku swojej działalności Podkomisja podjęła starania w kierunku stworzenia instrukcji kancelaryjnej dla ministerstw. Dysponując początkowo dwoma opracowaniami, po kilku posiedzeniach całą uwagę skupiła na rozpatrzeniu projektu *Kancelaria Ministerstw*. Jego założenia dyskutowano na szeregu spotkań, jednak produkt finalny – mimo długich deliberacji – był bardzo zbliżony do pierwotnego¹².

Na instrukcję złożyły się 32 punkty, normatyw zakładał powstanie dwudziałowej, dziennikowej kancelarii scentralizowanej. Pierwszemu z działów przydzielono przyjmowanie i wysyłanie pism, sporządzanie czystopisów i prowadzenie dziennika podawczego, drugiemu – prowadzenie skorowidzów, przechowywanie akt oraz dołączanie priorów. Funkcję kierowniczą w kancelarii sprawował naczelnik, któremu poruczono także przyjmowanie wpływów, dekretację oraz udzielanie informacji petentom. Do rejestracji służyły dziennik,

Lande, W. Langiewicz, J. K. Łyskowski, M. Głuchowski, W. Malangiewicz, J. Maleszewski-Jagrym, W. Mech, T. Nowiński, S. Wojciechowski, S. Świętochowski, S. Tarczyński, B. Tomaszewski, K. Wojciechowski oraz B. Ziemięcki.

¹⁰ AAN, PRM, sygn. cz. II, t. 73, *Protokół z 1-ego Posiedzenia Komisji Ujednostajnienia Biurowości w dn. 9 stycznia 1918 roku*, s. 1-2.

¹¹ H. Robótka, dz. cyt., s. 22.

¹² Jego autorstwo przypisuje się dwóm członkom Podkomisji: J. Kochanowskiemu i J. Landemu.

rejstry oraz skorowidze¹³. Dziennik podawczy – wedle słów współautora projektu – stanowił „kompromis między typem dziennika prowadzonego w austriackich urzędach państwowych i typem dziennika, prowadzonego w niemieckich urzędach państwowych” oraz zawierał 11 rubryk¹⁴. Wewnętrzny obieg pism odbywał się za pokwitowaniem, po merytorycznym załatwieniu sprawy powstawał brulion. Sporządzanie czystopisowej formy pisma i wysyłka należały do zadań ekspedytury¹⁵.

Mimo że projekt *Kancelaria Ministerstw* cieszył się sporym zainteresowaniem, nie doczekał się ostatecznie oficjalnego zatwierdzenia¹⁶. Skromna pozostałość źródłowa po działalności Podkomisji uniemożliwia uzyskanie solidnego obrazu jej funkcjonowania po 25 marca 1918 r. Kwestia instrukcji kancelaryjnej była z pewnością otwarta jeszcze w maju i kwietniu tego roku, kiedy rozesłano projekt do ministerstw i poproszono o uwagi zwrotne¹⁷. Kres pracom przyniosło zlikwidowanie Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego (a więc i Podkomisji Ujednostajnienia Biurowości) z dniem 1 października 1918 r.¹⁸

Międzyministerialna Komisja Kwalifikacyjna

Stopniowe kształtowanie centralnych organów władzy państwowej przez cały r. 1918 oraz pierwsze miesiące 1919 r., umożliwiło powołanie kolejnego kolegium, które miało podjąć zagadnienie usprawnienia administracji. Na posiedzeniu Rady Ministrów z 15 kwietnia 1919 r. zdecydowano o utworzeniu

¹³ H. Robótka, dz. cyt., s. 23-24.

¹⁴ AAN, PRM, sygn. cz. II, t. 73, *Protokół z V posiedzenia Podkomisji Ujednostajnienia Biurowości z 13 III 1918 r.*, s. 37.

¹⁵ AAN, PRM, sygn. cz. II, t. 72, *Kancelaria Ministerstw*, s. 19-23; Omówienie instrukcji opracowanej przez Komisję Urzędniczą Państwa Polskiego, zob. także: T. Manteuffel, *Początki współczesnej państwowej biurowości polskiej*, „Archeion”, t. V, 1929, s. 51.

¹⁶ Prośbę o przesłanie projektu nadesłały m.in. Ministerstwa Zdrowia Publicznego oraz Opieki Społecznej i Ochrony Pracy; AAN, PRM, sygn. cz. II, t. 72, s. 25.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ AAN, PRM, sygn. cz. II, t. 66, *Reskrypt Rady Regencyjnej o zniesieniu Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego*, s. 35.

Międzyministerialnej Komisji Kwalifikacyjnej. Działania nad racjonalizacją biurowości skoncentrowały się w Podkomisji do zbadania i ustalenia zasad biurowości i manipulacji w urzędach centralnych. W programie jej prac znalazły się badania (także terenowe) sposobów wykonywania czynności kancelaryjnych na szczeblu centralnym oraz zaprojektowanie przepisów kancelaryjnych¹⁹.

Wypracowany projekt pt. *Zasady biurowości i manipulacji w urzędach centralnych* przewidywał prowadzenie kancelarii dziennikowej, scentralizowanej o szerokim wachlarzu pomocy kancelaryjnych. Oprócz dziennika podawczego urzędy miały prowadzić: kartotekę personalną pracowników, księgę akt terminowych, skorowidz osobowy i (ewentualnie) rzeczowy, wykaz spraw niezadowolonych, kontrolę wewnętrznego obiegu, „czarną listę” pracowników niegodnych zatrudnienia w ministerstwach i urzędach centralnych oraz (indywidualnie przez każdego urzędnika) wykaz spraw załatwionych. Kancelarię główną obciążono – oprócz wypełniania dziennika podawczego – ekspedyturą, intendenturą oraz przechowywaniem dokumentacji niepotrzebnej do bieżącego urzędowania. Postulowano ponadto oszczędzanie papieru: projektowanie odpowiedzi na wpływach, polecano także korzystanie z telefonogramów oraz wprowadzanie formularzy w załatwieniach typowych²⁰.

Podkomisja odbyła łącznie 17 spotkań (w tym sześć wizytacji w ministerstwach i Prezydium Rady Ministrów), po raz ostatni zbierając 24 września 1919 r.²¹. Okres działalności okazał się zbyt krótki, by wypracować ostateczną formę

¹⁹ W skład podkomisji weszli przedstawiciele sześciu ministerstw, Prezydium Rady Ministrów oraz Międzyministerialnej Komisji Kwalifikacyjnej: K. Bertoni, Z. Chmielewski, W. Dzierzgowski, S. Dzierżanowski, L. Grendyszyński, W. Kozubski, H. Lisicki oraz (jako protokolant) S. Hierowski; AAN, PRM, sygn. rkt. 25, t. 2, *Skład Podkomisji dla zbadania i ustalenia zasad biurowości i manipulacji w urzędach centralnych*.

²⁰ Np. AAN, PRM, sygn. rkt. 25, t. 2, s. 32.

²¹ AAN, PRM, sygn. rkt. 25, t. 2, *Protokół z XVII-go posiedzenia Podkomisji dla zbadania i ustalenia zasad biurowości i manipulacji w urzędach centralnych w dniu 22 lipca 1919 r.*

instrukcji kancelaryjnej. Prac nad projektem nie ukończono, pozostał jedynie jego wstępny zarys z naniesionymi uwagami i przekreśleniami²².

Komisja dla Spraw Oszczędności Państwowych

Narastający kryzys finansowy i ogólna świadomość nadmiernego rozbudowania aparatu administracyjnego spowodowały, że od początku 1920 r. na posiedzeniach Sejmu nawoływano do zintensyfikowania działań zmierzających do ograniczenia wydatków przewidzianych na administrację²³. Faktyczna realizacja tego postulatu nastąpiła 29 lipca wraz z powołaniem Komisji dla Spraw Oszczędności Państwowych²⁴. Przed gremium postawiono szerokie zadanie opracowania reformy administracji zmierzającej do uproszczenia całego systemu, zmniejszenia liczby jednostek organizacyjnych, redukcji personelu oraz podniesienia sprawności działania urzędów wszystkich instancji²⁵.

Najważniejszym dla zarządzania dokumentacją efektem pracy Komisji dla Spraw Oszczędności Państwowych było ogłoszenie *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie biurowości Ministerstw z 28 października 1920 r.*, pierwszej opublikowanej oficjalnie polskiej instrukcji kancelaryjnej dla szczebla centralnego²⁶. Normatyw zakładał prowadzenie kancelarii dziennikowej, *novum* stanowiło przeniesie obowiązku wypełniania dzienników korespondencyjnych (a w efekcie po części personelu) do kancelarii wydziałowych. Wspólne dla całych urzędów miały być: biuro informacyjno-podawcze, oddział maszyn, ekspedycja

²² AAN, PRM, sygn. rkt. 25, t. 2, s. 25-46.

²³ Np. wypowiedź wiceministra skarbu I. Weinfeldta na 190 posiedzeniu Sejmu; *Sprawozdanie Stenograficzne z 190 Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 26 listopada 1920 r.*, s. 42.

²⁴ *Rozporządzenie Prezydenta Ministrów z dnia 29 lipca 1920 r. w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych*, Mon. Pol., 1920, nr 188; Komisję tworzyli: L. Grendyszyński, (naczelnik wydziału w Prezydium Rady Ministrów), S. Wojciechowski (premier) oraz J. Żarnowski (minister skarbu). Do współpracy niewątpliwie zapraszano także liczne grono urzędników państwowych.

²⁵ Tamże.

²⁶ *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie biurowości Ministerstw*, M.P. 1920, nr 251.

i registratura. Zrezygnowano jednocześnie z prowadzenia wszelkich kartotek pomocniczych.

Rozporządzenie z 28 października 1920 r. było normatywem pałacej potrzeby wobec wcześniejszego pozostawienia dużej swobody w organizowaniu biurowości w każdej z instytucji szczebla centralnego. Jego opublikowanie należy więc rozpatrzeć pozytywnie. Zabrakło jednak konsekwentnego wprowadzania przepisów w życie i egzekwowania od ministerstw ich stosowania. Według danych z 1926 r. na szczeblu centralnym nie zlikwidowano pomocniczych skorowidzów, rejestrów ani kartotek. Pokwitowań w obiegu wewnętrznym zaniechano jedynie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Jeżeli ufać A. Robaczewskiemu – tylko decentralizacja dzienników podawczych została *w większości* przeprowadzona konsekwentnie²⁷.

Po ogłoszeniu instrukcji kancelaryjnej (a także zmian organizacyjnych w ministerstwach) proces poszukiwania efektywności i oszczędności w pracy urzędów szczebla centralnego został czasowo przerwany²⁸. Trzyosobowe gremium zostało rozwiązane z dniem 18 marca 1921 r.²⁹

Komisja dla Reformy Administracji z 1923 r.

Zakończenie działalności komisji oszczędnościowej z 1921 r. przyniosło dwuletnią przerwę w kolejalnych, centralnych pracach nad usprawnieniem administracji. Na kolejne gremium trzeba było poczekać do 12 lutego 1923 r., kiedy została powołana Komisja dla Reformy Administracji³⁰.

²⁷ A. Robaczewski, *Biurowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (dalej: GAI PP), 1930, nr 19, s. 3-7.

²⁸ W wyniku działalności Komisji uregulowano także wewnętrzną organizację ministerstw, zob.: *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw*, M.P. 1920, nr 251.

²⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w przedmiocie Komisji Oszczędnościowych*, M.P. 1921, nr 66.

³⁰ Komisję stworzyli M. Bobrzyński, J. Eberhardt, S. Bukowiecki, W. Januszewski, S. Kasznica, S. Moskalewski, K. Olpiński oraz E. Starczewski. W jej skład weszli więc kolejno: były namiestnik

Faktyczne rozpoczęcie obrad nastąpiło 12 marca. Na pierwszym posiedzeniu członkowie Komisji zdecydowali o programie działań. Wśród jego głównych punktów znalazły się m.in. przeprowadzenie zespolenia organów administracji dwóch niższych instancji oraz (by zniwelować dysproporcje pod względem obszaru i zaludnienia) zaprojektowanie zmiany podziału terytorialnego państwa. Najbardziej obiecująca – dla racjonalizacji biurowości – była zapowiedź przeprowadzenia rewizji metod pracy w urzędach celem „osiągnięcia możliwie największej sprawności w urzędowaniu i zmniejszenia wydatków administracji”³¹. Na drugim posiedzeniu (13 marca) zdecydowano o utworzeniu trzech podkomisji, jednak żadna z nich nie zajmowała się kwestiami związanymi z biurowością³².

Komisja dla Reformy Administracji z 1923 r. nie miała szansy pracować długo. Kres jej działalności przyniosło przegłosowane wotum nieufności dla rządu W. Sikorskiego 26 maja 1923, a więc cztery miesiące po powołaniu kolegium. O ile ani jej działalność, ani organizowane konferencje, nie przyniosły żadnej korzyści dla biurowości, o tyle wyniki spotkań miały istotny wpływ dla dalszej narracji dotyczącej procesu usprawniania administracji w II RP. Na jednym z posiedzeń Komisji zaproponowano bowiem powołanie specjalnego, jednoosobowego stanowiska ds. oszczędności. Postulat ten – jak się okazało – doczekał się szybkiej realizacji.

Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy i Państwowa Rada Oszczędnościowa

Utworzenie kolejnego organu mającego zająć się kwestiami oszczędnościowymi i usprawnieniowymi w administracji publicznej zapowiadano od

Galicji, wiceminister kolei, prezes Prokuratury Generalnej, dwaj senatorowie, wojewoda lubelski, wiceminister spraw wewnętrznych oraz prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich.

³¹ Z *Prezydium Rady Ministrów*, M.P. nr 37, 1923.

³² Tamże.

początku marca 1923 r.³³ Zapowiedzi zrealizowano kilka tygodni później poprzez ogłoszenie *Rozporządzenia Rady Ministrów z 26 marca 1923 r. o ustanowieniu Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego*³⁴. Na to stanowisko powołano Stanisława Moskalewskiego, ówczesnego wojewodę lubelskiego.

Moskalewski we wszystkich swoich wypowiedziach nakreślających plan działań wymieniał m.in. uproszczenie systemu biurowego i zwiększenie wydajności pracy urzędów³⁵. Komisarz otrzymał szerokie uprawnienia (rozporządzenie dawało mu możliwość badania ustroju i zakresu działania wszystkich urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, uczestnictwa w niektórych posiedzeniach Rady Ministrów oraz prawo do wydawania własnych decyzji), co spowodowało zaniepokojenie wyrażane przez polityków i prasę. Owe głosy doprowadziły w efekcie do utworzenia doradczego ciała kolegialnego – Państwowej Rady Oszczędnościowej³⁶. Na jej pierwszym posiedzeniu zdecydowano o utworzeniu kilku podkomisji, z których jedna miała podjąć zagadnienie organizacji pracy w administracji³⁷. Gremium spotkało się jednak tylko trzy razy, nie wypracowując ostatecznie żadnych konkretnych wniosków³⁸.

Działaniem bez precedensu w poczynaniach międzywojennych organów usprawnienia administracji było zwrócenie się Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego do wszystkich zainteresowanych o nadsyłanie własnych

³³ M. in. wypowiedź ministra skarbu W Grabskiego: „[...] Mieliśmy komisję oszczędnościową, może zrobilibyśmy dziś komisarza oszczędnościowego”; *Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dn. 3 marca 1923 r.*, s. 28.

³⁴ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 marca 1923 r. o ustanowieniu Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego*, Dz. U., 1924, nr 11, poz. 93.

³⁵ Np. *Projekty p. Komisarza Oszczędnościowego*, „Głos Lubelski”, 1923, nr 225, s. 2-3; *Program oszczędnościowy Rządu. Co mówi komisarz oszczędnościowy p. Moskalewski*, „Głos Lubelski”, 1923, nr 203, s. 2.

³⁶ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1924 r. o Państwowej Radzie Oszczędnościowej*, Dz.U. 1924, nr 13, poz. 118; Państwową Radę Oszczędnościową tworzyli posłowie, profesorem i najwyżsi urzędnicy szczebla centralnego: P. Drzewiecki, K. Fudakowski, K. Lutostański, J. Moraczewski, S. Osiecki, I. Radziszewski, P. Ramocki, R. Rybarski, A. Rząd, T. Sułkowski, L. Tołłoczka oraz T. Tomaszewski.

³⁷ *Z Prezydjum Rady Ministrów*, M.P. nr 38, 1924, s. 2

³⁸ *Z Prezydjum Rady Ministrów*, M.P. nr 47, 1924, s. 1; *Z Prezydjum Rady Ministrów*, M.P., nr 63, 1924, s. 1.

projektów (między innymi) przepisów kancelaryjnych. Dnia 25 lutego 1924 r. ogłoszono na łamach prasy specjalny konkurs z nagrodami³⁹. Łącznie przyjęto aż 385 propozycji konkursowych⁴⁰. Wedle informacji z 1930 r., zdecydowana większość prac (282 projekty) dotyczyła biurowości. Z tego samego zestawienia wynika, że konkurs zainteresował głównie urzędników państwowych (79,77% uczestników), a najaktywniejsi w konkursie byli mieszkańcy terenów byłego zaboru rosyjskiego – przesłali niemal 54% wszystkich zgłoszeń. Ponad 27% prac pochodziło z dawnych ziem zaboru austriackiego oraz prawie 19% z obszaru zaboru pruskiego⁴¹. Nadesłane w konkursie projekty nie zyskały uznania komisji, która zdecydowała się nie przyznawać nagród, a jedynie wyróżnienia⁴².

Zakończony niepowodzeniem konkurs oraz kilka spotkań podkomisji przy Państwowej Radzie Oszczędnościowej były jedynymi inicjatywami Moskalewskiego, które zmierzały w kierunku usprawnienia metod pracy biurowej w urzędach. Komisarz – jak się zdaje – skupił całą swoją uwagę na doraźnych oszczędnościach oraz redukcji etatów osobowych⁴³. Pierwsze informacje o zwolnieniu Moskalewskiego z pełnionej funkcji pojawiły się w prasie na przełomie kwietnia i maja 1925 r., a nasilały się od początku 1926 r.⁴⁴ Ostatecznie Moskalewski utrzymał się na stanowisku stosunkowo długo, bo aż do przewrotu majowego.

Komisja dla Reformy Administracji z 1926 r.

Komisja dla Reformy Administracji została powołana do życia 2 stycznia 1926 r.⁴⁵ Trzyosobowe gremium rozpoczęło działalność od rozeznania w istnie-

³⁹ *Konkurs*, M.P. nr 55, 1924, s. 2.

⁴⁰ *Z Prezydjum Rady Ministrów*, M.P. 1924, nr 294, s. 5.

⁴¹ A. Robaczewski, dz. cyt., s. 6.

⁴² *Z Prezydjum Rady Ministrów*, M.P. 1924, nr 294, s. 5.

⁴³ Zwolnienia w 1923 r. oraz na początku 1924 r. objęły niebagatelną liczbę 22 888 osób; *Akcja oszczędnościowa p. Wojewody Moskalewskiego*, „Głos Lubelski”, 1924, nr 39, s. 2.

⁴⁴ *Pan Wojewoda Moskalewski wraca*, „Głos Lubelski”, 1926, nr 59, s. 1.

⁴⁵ R. Hausner, dz. cyt., s. 141.

jących już, zebranych przez wcześniejsze organy powołane do przeprowadzenia reform materiałach. Ze względu na skład osobowy, naturalnym wyborem był powrót do wyników pracy tożsamej z nazwy komisji z 1923 r.⁴⁶ Kolejna grupa dokumentacji pochodziła z konkursu ogłoszonego przez Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego⁴⁷.

Komisja z założenia nie miała pracować dłużej niż kilka tygodni (tak też się stało, swą działalność zakończyła 13 lutego 1926 r. i z tą datą przesłała premierowi sprawozdanie z prac), toteż ograniczyła obszar swojej uwagi. Z rozważań wyłączyła administrację sądową, wojskową, kolejową, pocztową oraz przedsiębiorstw państwowych. W pracy całkowicie zignorowano także kwestie związane z biurowością, przekazując je innemu, funkcjonującemu równocześnie kolegiom⁴⁸.

Komisja dla Reformy Administracji nie przedsięwzięła żadnych środków ku racjonalizacji biurowości, toteż nie wywarła żadnego wpływu na funkcjonowanie kancelarii w II Rzeczypospolitej. Tę krótką działalność należy jednak docenić. Bodaj po raz w toku dyskusji nad koniecznymi zmianami w administracji odwołano się do wyników prac wcześniejszych, tożsamych w zadaniach organów rządowych. Zebrano ich materiały i poddano je analizie, by następnie (po ewentualnych modyfikacjach) przedłożyć do wdrożenia. Była to niewątpliwie dobra praktyka, którą powtarzały wszystkie późniejsze komisje usprawnienia administracji.

Komisja dla Reorganizacji Biurowości

⁴⁶ Komisję dla Reformy Administracji z 1926 r. stworzyli M. Bobrzyński (były namiestnik Galicji) oraz senatorowie S. Kasznica i S. Smólski.

⁴⁷ M. Bobrzyński, S. Kasznica, S. Smólski, *Zagadnienie reformy administracji. Sprawozdanie Komisji powołanej przez p. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, GAiPP, 1926, nr 10, s. 4.

⁴⁸ Równolegle działała Komisja dla Reorganizacji Biurowości.

Komisję dla Reorganizacji Biurowości utworzono 7 stycznia 1926 r. na mocy dekretu premiera⁴⁹. Trzyosobowe gremium od pierwszego spotkania przystąpiło do pracy z dużym zaangażowaniem, równocześnie redagując kilka projektów⁵⁰. Jednym z głównym kierunków działań było opracowanie materiału pomocniczego dla urzędników. W aktach Komisji zachował się niemal ukończony projekt zatytułowany *Tryb i system urzędowania władz administracyjnych*. Była to zmodyfikowana propozycja konkursowa przewodniczącego Komisji S. Chorzemskiego w akcentowanym powyżej konkursie Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego z r. 1924⁵¹. Na rozległy i bardzo szczegółowy materiał (118 pkt. i 53 strony maszynopisu) złożyły się cztery rozdziały: *Zasady urzędowania, Tryb urzędowania, Referendarskie opracowanie wpływu oraz Uproszczenia i usprawnienia urzędowania*⁵². Materiał miał służyć jako podręcznik uczący pracy kancelaryjnej oraz popularyzujący poprawne zwyczaje i postawy urzędnicze, jednak – mimo że było w zaawansowanym stadium opracowania – nie weszło w fazę kolportażu do urzędów.

Kolejny obszar działań Komisji stanowiło opracowanie nowych instrukcji kancelaryjnych. Te także niemal w całości oparto na propozycjach zgromadzonych w konkursie ogłoszonym trzy lata wcześniej przez Moskalewskiego⁵³. Dodatkowe materiały przesłały do kolegium Ministerstwa: Spraw Zagranicz-

⁴⁹ Na 7 stycznia przypada także pierwsze posiedzenie Komisji; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 7, *Protokół z przebiegu obrad Komisji dla reorganizacji biurowości przy Prezydjum Rady Ministrów*.

⁵⁰ Do Komisji dla Reorganizacji Biurowości zostali powołani: S. Chorzemski (naczelnik wydziału administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu) oraz S. Fijaś (inspektor w Ministerstwie Skarbu), którego 20 marca 1926 r. zastąpił Z. Rauszer (naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych). Skład dopełniał A. Robaczewski (dyrektor Głównego Urzędu Miar w Warszawie).

⁵¹ Chorzemskiego uhonorowano wówczas trzecim wyróżnieniem.

⁵² AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 8, *Tryb i system urzędowania władz administracyjnych*.

⁵³ Na piątym posiedzeniu (12 stycznia) członkowie rozdzielili między sobą materiały konkursowe do analizy; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 7, *Protokół z przebiegu obrad Komisji dla reorganizacji biurowości przy Prezydjum Rady Ministrów*; O tym, że z materiałem rzeczywiście się zapoznano w 1926 r. świadczą zapiski na nielicznych zachowanych pracach konkursowych. Cały materiał, zob.: AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 5.

nych oraz Przemysłu i Handlu, a także urzędy wojewódzkie⁵⁴. Ta szeroka baza źródłowa, która pozwoliła wybierać członkom Komisji spośród dziewięciu różnych systemów pracy biurowej (choć w większości różnych wariantów kancelarii dziennikowej), nie została w pełni wykorzystana. Już od pierwszego posiedzenia skupiono uwagę na gotowym już opracowaniu spod pióra przewodniczącego Komisji⁵⁵.

Projekt dedykowany urzędom powiatowym nosił tytuł *Instrukcja biurowa dla władz i urzędów I instancji*. Podzielono go na dwie zasadnicze części, tekst ujęto w 87 pkt., a całość objęła 43 strony maszynopisu. Dla starostw przewidziano kancelarię dziennikową, scentralizowaną. Na pomoce kancelaryjne składały się skorowidze: imienny oraz rzeczowy (obie części prowadzone oddzielnie), pomocniczy klucz do skorowidza, książka doręczeń, kontrola numerów spraw, registr aktów, wykazy: miesięcznych i kwartalnych zaległości, okresowych sprawozdań oraz spis okólników⁵⁶.

Rozszerzoną wersję tej samej instrukcji przewidziano dla urzędów wojewódzkich. *Instrukcja biurowa dla władz i urzędów II instancji* (98 pkt., II części, 28 załączników) była bardziej szczegółowa, ale zachowywała najważniejsze rozwiązania oraz proponowała niemal taki sam wachlarz pomocy kancelaryjnych⁵⁷. Wg wyliczeń przewodniczącego, proponowany projekt zmniejszał punkty zatrzymania pism w wewnętrznym obiegu z 47 do 33 (w sprawach tajnych i podlegających aprobachie naczelnika wydziału) oraz z 54 do 37 (w sprawach zwy-

⁵⁴ Prośbę do urzędów wojewódzkich Komisja przesłała 20 stycznia 1926 r. W odpowiedzi dostała instrukcje kancelaryjne, okólniki, podziały czynności z woj. białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, lwowskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, pomorskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego oraz wileńskiego; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 3, 3A, 3B, 4.

⁵⁵ Już na pierwszym posiedzeniu Komisji przedyskutowano pierwszych 27 punktów projektu konkursowego S. Chorzęmskiego; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 7, *Protokół z przebiegu obrad Komisji dla reorganizacji biurowości przy Prezydjum Rady Ministrów*.

⁵⁶ AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 8, *Instrukcja biurowa dla władz i urzędów I instancji*.

⁵⁷ W województwach zachowano księgi kontroli przydziału spraw dla referentów oraz ekspedycji; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 8, *Instrukcja biurowa dla władz i urzędów II instancji*.

kłych, skierowanych do rąk własnych i przeznaczonych do aprobaty wojewody)⁵⁸.

Przepisy o trybie urzędowania biurowego w ministerstwach – kompletny, ale niedyskutowany komisyjnie projekt adresowany do ministerstw, stworzył Z. Rauszer. Bardzo szczegółowe, ujęte w osiem rozdziałów i 170 pkt. przepisy nie obejmowały jedynie czynności technicznych (z wyjątkiem pisania na maszynie) oraz rachunkowo-kasowych. Na 120 stronach maszynopisu zawarto rozległe opisy wykonywania wszystkich czynności kancelaryjnych. Przepisy zakładały – tak jak w przypadku dwóch niższych instancji – kancelarię wg systemu dziennikowego z rozlicznymi pomocami kancelaryjnymi oraz scentralizowanym prowadzeniem i przechowywaniem registratury. W projekcie znalazły się także zasady podziału strukturalnego ministerstw oraz wykazy kompetencji: ministra, podsekretarza stanu, dyrektorów departamentów, naczelników wydziałów oraz decernentów⁵⁹.

Członkowie komisji spotkali się na 49 posiedzeniach, po raz ostatni 6 maja 1926 r., a więc niemal równo pięć miesięcy po powołaniu⁶⁰. Działania musiały być więc prowadzone z dużą intensywnością, na docenienie niewątpliwie zasługują także niespotykane wcześniej w pracach komisji dla usprawnienia administracji szerokie i systemowe działania. Nie tylko opracowano instrukcje kancelaryjne dla wszystkich trzech instancji – co się dotąd nie udało żadnemu międzywojennemu gremium – ale także dostrzeżono po raz pierwszy problem nieznamości regulacji prawnych oraz niewłaściwego przygotowania meryto-

⁵⁸ AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 8, *Porównawczy wykaz przeglądowy faz załatwienia wpływu w Województwie*.

⁵⁹ AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 3b, *Przepisy o trybie urzędowania biurowego w ministerstwach*.

⁶⁰ AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 8, *Dziennik czynności Komisji dla Reorganizacji Biurowości*; Prace trwały także po ostatnim posiedzeniu – Z. Rauszer projekt instrukcji dla ministerstw ukończył dopiero w sierpniu; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 3b, *Przepisy o trybie urzędowania biurowego w ministerstwach*; Informację potwierdza wypowiedź szefa resortu spraw wewnętrznych K. Młodzianowskiego z 14 sierpnia; *Z Min. Spraw Wewnętrznych*, Mon. Pol., nr 187, 1926, s. 2.

rycznego urzędników do pracy⁶¹. Z drugiej strony, proponowane w instrukcjach kancelaryjnych rozwiązania, jeżeli w ogóle, to w bardzo niewielkim stopniu usprawniłyby funkcjonowanie urzędów, a przeforsowanie tych projektów z pewnością doprowadziłoby do ugruntowania w Polsce na długie lata scentralizowanej kancelarii dziennikowej.

Komisja dla Reorganizacji Administracji

Burzliwy w polskiej historii rok 1926 przyniósł znaczne ożywienie prac zmierzających do usprawnienia administracji. Oprócz Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego, Komisji dla Reformy Administracji oraz Komisji dla Reorganizacji Biurowości funkcjonowała bowiem jeszcze Komisja dla Reorganizacji Administracji. Pięciosobowe gremium ministrów powołano 16 czerwca 1926 r.⁶² W pracach – oprócz członków stałych – brał udział także szereg urzędników ministerialnych. Cele działalności nakreślił na specjalnej konferencji prasowej minister spraw wewnętrznych i przewodniczący gremium K. Młodzianowski, który w swoim *exposé* wskazał: zrewidowanie statutów organizacyjnych i zasad organizacji ministerstw, uporządkowanie spraw osobowych związanych z doborem i awansem urzędników oraz uregulowanie kwestii metod pracy biurowej⁶³.

Dla racjonalizacji pracy kancelarii nie przedsięwzięto ostatecznie żadnych środków, mimo że przewodniczący Komisji postrzegał jej zadania jako mające istotną wagę dla funkcjonowania urzędów. Istniała też świadomość wieloletniego zaniedbania tego obszaru, pojawiły się także zapowiedzi wpro-

⁶¹ Oprócz omówionych projektów Komisja dla Reorganizacji Biurowości podjęła inicjatywę w kierunku stworzenia zbioru przepisów prawnych z zakresu administracji; AAN, PRM, sygn. rkt. 12, t. 7.

⁶² W skład komisji weszli ministrowie W. Broniewski, Cz. Klarnier, E. Kwiatkowski, W. Makowski, K. Młodzianowski oraz P. Ramocki.

⁶³ R. Hausner, dz. cyt., s. 149.

wadzenia koniecznych zmian⁶⁴. Komisja dla Reorganizacji Administracji zupełnie zignorowała materiały wypracowane przez pracującą równolegle Komisję dla Reorganizacji Biurowości, która miała przecież gotowe projekty instrukcji kancelaryjnych dla starostw powiatowych oraz urzędów wojewódzkich, a – na ukończeniu – normatyw dla ministerstw. Ograniczono się jedynie do zapowiedzi wydania instrukcji przygotowanej w Min. Skarbu⁶⁵.

Kres działalności Komisji dla Reorganizacji Administracji (która oficjalnie została rozwiązana 26 listopada 1926 r.) przyniósł ponad półtoraroczną przerwę w działaniach rządowych zmierzających do usprawnienia administracji⁶⁶.

Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej

Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej była dziewiątym (i jak się później okazało – ostatnim) ustanowionym w II Rzeczypospolitej gremium. Została utworzona na posiedzeniu Rady Ministrów 27 listopada 1928 r.⁶⁷ Postawiono przed nią bardzo szerokie zadania, które wymagały pracy w kilku sekcjach. Działania zmierzające do reformy biurowości poruczono specjalnej Sekcji do spraw systemu pracy w urzędach⁶⁸. Wśród jej nadrzędnych celów znalazły się: wypracowanie zasad urzędowania, stworzenie nowego systemu

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ *Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, M.P. 1926, nr 180, s. 2.

⁶⁶ R. Hausner, dz. cyt., s. 150; Nie oznacza to jednak, że prace nad zreformowaniem kancelarii całkowicie ustały. Przeniesiono je jedynie do poszczególnych urzędów i na różne szczeble, gdzie toczyły się dalej. Na uwagę niewątpliwie zasługują działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zbierało materiały do analizy: instrukcje z podległych urzędów wojewódzkich i starostw, badało rodzime i zagraniczne modele biurowości oraz wprowadziło eksperymentalnie w swojej kancelarii system kartotekowy; H. Robótka, dz. cyt., s. 35; A. G. Dąbrowski, *Kancelaria Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1918-1939*, Warszawa 2015, s. 183-208.

⁶⁷ *Z Prezydium Rady Ministrów*, M.P. 1928, nr 224, s. 2.

⁶⁸ Sekcji przewodniczył M. Jaroszyński. Nie udało się ustalić jej szczegółowego składu, jednak możliwe, że był on zbliżony do zespołu pracującego nad ramowymi przepisami kancelaryjnymi: E. Czarncki (naczelnik wydziału w Ministerstwie Reform Rolnych), W. Krasieński (były wicewojewoda lubelski), B. Mikiewicz (naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wojskowych), A. Robaczewski (naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych), T. Serafin (radca ministerialny w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego), S. Stosyk (inspektor w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych), R. Średnicki (naczelnik kancelarii głównej w Ministerstwie Skarbu) oraz J. Zielniewski; *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAiPP, 1931, nr 12, s. 20.

wykonywania czynności kancelaryjnych oraz przystosowanie do niego urządzeń biurowych⁶⁹.

Sekcja okazała się bardzo operatywna (przynajmniej na początkowym etapie prac), w połowie 1929 r. napływały informacje, że „kończy się okres badań, a następuje okres pracy syntetycznej”⁷⁰. W toku działań analizowano literaturę branżową i naukową, doświadczenia zbierano także podczas delegacji (także zagranicznych) oraz eksperymentów⁷¹. Na szczególne podkreślenie zasługują zagraniczne wyprawy członków Sekcji: do Francji, Belgii i Holandii, Niemiec, Czechosłowacji oraz Danii⁷².

Wypracowane na przestrzeni kilkunastu miesięcy *Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej* stanowiły prawne podwaliny pod największą w międzywojennej Polsce reformę biurowości⁷³. Wśród pozostałych osiągnięć Sekcji wymienić należy także *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji rządowej*, które doczekały się zatwierdzenia przez Radę Ministrów 21 grudnia 1931 r⁷⁴. Sekcja pracowała ponadto nad projektem architektonicznym wzorcowego urzędu powiatowego oraz nieukończonymi ostatecznie *Przepisami o sys-*

⁶⁹ J. Brzozowski, *Sprawozdanie z działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP, 1929, nr 7, s. 3.

⁷⁰ *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP, 1931, nr 12, s. 20.

⁷¹ Cała Komisja zgromadziła ponad 5 tys. woluminów, w tym prace amerykańskie, belgijskie, francuskie i niemieckie. Wśród eksperymentów warto odnotować doświadczalną dziesięciodniową analizę obiegu spraw zgodnego z metodami naukowej organizacji pracy F. W. Taylora, którą przeprowadzono w jednym ze starostw. Sprawdzano i analizowano kolejne miejsca i czas zatrzymywania pism; K. Arct, *Badania racjonalnej organizacji pracy w urzędach*, „Przegląd Organizacji”, 1928, nr 1, s. 17-20.

⁷² *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP, 1929, nr 15, s. 15; *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP, 1929, nr 13, s. 15; *Z Prezydium Rady Ministrów*, M.P. 1929, nr 64, s. 3; R. Hausner, dz. cyt., s. 217; H. Chorol, *O nowoczesnej organizacji pracy biurowej*, „Przegląd Organizacji”, 1929, nr 6, s. 211-215; S. Stosyk, *Współczesny system biurowy w niemieckiej administracji publicznej*, GAIPP, 1929, nr 12, s. 1-3; *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP, 1929, nr 13, s. 15.

⁷³ *Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej*, M.P. 1931, nr 196, poz. 213; Omówienie przepisów, zob. H. Robótka, dz. cyt. s. 41-47.

⁷⁴ *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji rządowej*, M.P. 1932, nr 2, poz. 3.

*temie pracy biurowej w urzędach administracji rządowej – próbą jednolitego i ramowego nakreślenia zasad organizacji i metod pracy biurowej*⁷⁵.

Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej była najdłużej działającą (jej prace wygaszono stopniowo w 1933 i 1934 r.) i niewątpliwie najlepiej przygotowaną do pracy ze wszystkich wcześniejszych i tożsamyh w zadaniach gremiów. W toku swoich działań wykorzystywała niespotykane dotąd metody pracy – zbierała szeroki materiał źródłowy, delegowała swoich rzeczoznawców za granicę oraz nowocześnie zorganizowanych rodzimych jednostek organizacyjnych, przeprowadzała eksperymenty praktyczne. Duże znaczenie dla ostatecznych efektów miał bez wątpienia jej fachowy skład, bardzo liczne grono rzeczoznawców (także ze środowiska akademickiego) oraz poparcie (a nawet osobiste zaangażowanie) najwyższych władz państwowych. Najważniejszym osiągnięciem w zakresie racjonalizacji biurowości było przygotowanie przepisów ramowych z 1931 r., które dawały (przynajmniej teoretyczne) podstawy do reformy i zapoczątkowania nowoczesnej obsługi kancelaryjnej w polskich urzędach.

Podsumowanie

W okresie międzywojennym funkcjonowało w Polsce łącznie dziewięć organów kolegialnych (wliczając Komisję Urzędniczą Państwa Polskiego oraz Państwową Radę Oszczędnościową utworzoną przy okazji pracy Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego) powołanych w szeroko rozumianym celu usprawnienia administracji. Nie wszystkie podjęły w swoich działaniach kwestie związane z biurowością, choć większość w programie prac przewidywała przynajmniej uregulowanie metod pracy biurowej.

⁷⁵ Omówienie projektu, zob.: A. G. Dąbrowski, *Projekt ramowej instrukcji o pracy biurowej dla referentów merytorycznych urzędów administracji rządowej autorstwa Stefana Stosyka ze stycznia 1932 r.*, „Teki Archiwalne. Seria nowa”, t. 12, s. 10-19.

Pięć kolegiów samodzielnie pracowało nad stworzeniem przepisów kancelaryjnych, trzy w ogóle nie podjęły działań zmierzających do podniesienia efektywności w wykonywaniu czynności biurowych, raz zwrócono się do szerokiej publiczności w ogólnopolskim konkursie. Znacznie gorzej rysuje się skuteczność pracy komisji. Tylko dwie z powyższych, tj. Komisja dla Spraw Oszczędności Państwowych oraz Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej wypracowały przepisy kancelaryjne, które doczekały się oficjalnego zatwierdzenia oraz chociażby częściowego wdrożenia. Przyczyn takiego stanu należy szukać w przesadnie szerokich zadaniach, które każdorazowo stawiano przed kolegiami oraz zbyt krótkim czasie pracy. Jedynie Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy i Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej działały dłużej niż rząd, który ich powołał. Na podkreślenie zasługuje fachowy skład gremiów – niemal zawsze tworzyli je wyżsi urzędnicy szczebla centralnego, specjaliści swoich dziedzin, a niekiedy profesorowie uniwersytetów. Liczebność komisji była zróżnicowana – liczyły od trzech do nawet kilkunastu członków.

Centralne ciała kolegialne tworzone w okresie międzywojennym do zaprojektowania reform w administracji odcisnęły ogromne piętno na międzywojennej biurowości polskiej. W początkowym okresie swoimi decyzjami gruntowały kancelarię dziennikową. Ostatecznie wypracowane do początku lat 30. wzorce postawiły Polskę wśród państw o nowoczesnym systemie biurowym w administracji oraz – w pewnym zakresie – obowiązują do dziś.

REFERENCES - BIBIOGRAFIA

Sources:

Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, Dz.P.KP 1918, nr 1.

Konkurs, M.P. 1924, nr 55, s. 2.

Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej, M.P. 1931, nr 196, poz. 213.

Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji rządowej, M.P. 1932, nr 2, poz. 3.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1924 r. o Państwowej Radzie Oszczędnościowej, Dz.U. 1924, nr 13, poz. 118.

Rozporządzenie Prezydenta Ministrów z dnia 29 lipca 1920 r. w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych, M. P. 1920, nr 188.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie biurowości Ministerstw, M.P. 1920, nr 251.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, M.P. 1920, nr 251.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 marca 1923 r. o ustanowieniu Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego, Dz.U. 1924, nr 11, poz. 93.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w przedmiocie Komisji Oszczędnościowych, M.P. 1921, nr 66.

Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dn. 3 marca 1923 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 190 Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 26 listopada 1920 r.

Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, M.P. 1926, nr 180, s. 2.

Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, M.P. 1926, nr 187, s. 2.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1923, nr 37, s. 2.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 294, s. 5.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 294, s. 5.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 33, s. 1.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 38, s. 2.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 47, s. 1.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1924, nr 63, s. 1.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1928, nr 224, s. 2.

Z Prezydium Rady Ministrów, M.P. 1929, nr 64, s. 3.

Archiwum Akt Nowych w Warszawie,

Prezydium Rady Ministrów w Warszawie, sygn. cz. II, t. 13, 66, 72, 73; rkt. 12, 25

Studies:

Akcja oszczędnościowa p. Wojewody Moskalewskiego, „Głos Lubelski”, 1924, nr 39, s. 2.

Arct K., *Badania racjonalnej organizacji pracy w urzędach*, „Przegląd Organizacji”, 1928, nr 1, s. 17-20.

Bobrzyński M., Kasznica S., Smólski S., *Zagadnienie reformy administracji. Sprawozdanie Komisji powołanej przez p. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1926, nr 10, s. 4-10.

Chorol H., *O nowoczesnej organizacji pracy biurowej*, „Przegląd Organizacji”, 1929, nr 6, s. 211-215.

Dąbrowski A. G., *Kancelaria Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1918-1939*, Warszawa 2015.

Dąbrowski A. G., *Projekt ramowej instrukcji o pracy biurowej dla referentów merytorycznych urzędów administracji rządowej autorstwa Stefana Stosyka ze stycznia 1932 r.*, „Teki Archiwalne. Seria nowa”, t. 12, s. 10-19.

Hausner R., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934*, Warszawa 1935.

- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Brzozowski J., *Sprawozdanie z działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1929, nr 7, s. 2-3.
- Manteuffel T., *Początki współczesnej państwowej biurowości polskiej*, „Archeion”, t. V, 1929, s. 45-58.
- Pan Wojewoda Moskalewski wraca, „Głos Lubelski”, 1926, nr 59, s. 1.
- Projekty p. Komisarza Oszczędnościowego, „Głos Lubelski”, 1923, nr 225, s. 2-3.
- Program oszczędnościowy Rządu. Co mówi komisarz oszczędnościowy p. Moskalewski, „Głos Lubelski”, 1923, nr 203, s. 2.
- Przygodzki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019.
- Robaczewski A., *Biurowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1930, nr 19, s. 1-9.
- Robótka H., *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej*, Toruń 1993.
- Stosyk S., *Współczesny system biurowy w niemieckiej administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1929, nr 12, s. 1-3.
- Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1931, nr 12, s. 20.
- Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1929, nr 15, s. 15.
- Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1929, nr 13, s. 15.