

Adam Grzegorz Dąbrowski

(Archiwum Akt Nowych w Warszawie)

ORCID 000-0003-4258-2435

doi: 10.36121/adabrowski.DB.2019.10.143

**Instrukcja o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej
oraz postępowaniu z dokumentacją niejawną w urzędach państwowych
autorstwa Stefana Stosyka z października 1946 r.**

Streszczenie: Stefan Stosyk (1893-1965), współautor założeń reformy metod pracy kancelaryjnej urzędów administracji państwowej z sierpnia 1931r. oraz z lutego 1948r., był także autorem projektu instrukcji dotyczącej zabezpieczenia tajemnicy służbowej oraz postępowania z dokumentacją niejawną w urzędach państwowych, wprowadzonej w życie okólnikiem prezesa rady ministrów z 20 listopada 1946 r. Istotą przepisów było skoncentrowanie odbioru korespondencji tajnej, rejestracji jej i łączenia w sprawy, oznaczania, przechowywania, przygotowywania do ekspedycji i samej wysyłki w wyodrębnionej komórce organizacyjnej urzędu, niezależnie od prowadzenia akt spraw jawnych. Rejestracji pism tajnych służyć miał dziennik spraw tajnych (stanowiący typowy dziennik podawczy), obok którego nie zalecano prowadzenia jakichkolwiek innych pomocy ewidencyjnych. Na podstawie tej instrukcji kierownicy urzędów centralnych mieli przygotować przepisy szczegółowe dla podległych im urzędów i służb.

Słowa kluczowe: tajemnica państwowa, tajemnica służbowa, kancelaria, dokumentacja tajna, Stefan Stosyk.

The instruction on securing official secret and handling of classified documentation in state offices of October 1946, prepared by Stefan Stosyk

Annotation: Stefan Stosyk (1893-1965), co-author of the assumptions of the reform of office work methods of state administration offices of August 1931 and February 1948, was also the author of draft instruction on securing official secret and handling of classified documentation in state offices, implemented by the circular of the Prime Minister of November 20, 1946. The essence of the regulations was to concentrate the reception of secret correspondence, its registration and combining into cases, marking, storage, preparation for expedition and shipment in a separate organizational unit of the office, regardless of keeping open case files. Secret letters were to be registered in the secret affairs journal (which was a typical correspondence journal), next to which it was not recommended to use any other registration aids. On the basis of

this instruction, the heads of central offices were to prepare specific provisions for their subordinate offices and services.

Keywords: state secret, official secret, registry, secret documentation, Stefan Stosyk

Инструкция по обеспечению профессиональной тайны и обработке секретной документации в государственных учреждениях авторства Стефана Стосыка от октября 1946 года.

Аннотация: Стефан Стосык (1893–1965), соавтор предположений о реформе методов делопроизводства учреждений государственного управления за август 1931 года и с февраля 1948 года он также являлся автором проекта инструкции по обеспечению служебной тайны и работе с секретной документацией в государственных учреждениях, которая была введена циркуляром премьер-министра от 20 ноября 1946 года. Суть правил состояла в том, чтобы сосредоточить сбор секретной корреспонденции, зарегистрировать ее и объединить в дела, маркировка, хранение, подготовка к экспедиции и сама рассылка в отдельной организационной единице учреждения, отдельно от хранения открытых дел. Секретные документы должны были регистрироваться в журнале секретных дел (который является типичным журналом), рядом с которым не было рекомендовано вести какие-либо другие регистрационные средства. На основании этой инструкции руководители центральных учреждений должны были подготовить подробные положения для своих подчиненных бюро и служб.

Ключевые слова: государственная тайна, коммерческая тайна, офис, секретная документация, Стефан Стосык

Stefan Stosyk (1893-1965) od wczesnej młodości zdobywał doświadczenie urzędnicze w administracji państwowej i samorządowej, najpierw szczebla lokalnego, potem centralnego (w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Ministerstwie Administracji Publicznej), był więc niewątpliwie urzędnikiem bardzo doświadczonym. Swoją bogatą praktyczną wiedzę wykorzystał jako współautor założeń reform metod pracy kancelaryjnej w urzędach administracji państwowej na początku lat 30-tych i następnie pod koniec lat 40-tych ubiegłego wieku, w tym jako współautor i autor wielu normatywów z tym zagadnieniem związanych¹. Był mianowicie współautorem ramowych przepisów kancelaryjnych dla administracji państwowej z 1931 r.² oraz o przechowywaniu akt w urzędach administracji państwowej z 1931 r.³, au-

¹ Szerzej o przebiegu jego kariery zawodowej i działalności na rzecz reformy polskiej biurowości: *Stosyk Stefan (1893 – 1965)*, [w:] *Słownik Biograficzny Archiwistów Polskich*, t. III, 1835-2015, red. Ewa Rosowska, Warszawa 2017, s. 229-231.

² Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Prezydium Rady Ministrów w Warszawie 1917-1939 (dalej: PRM), cz. I – protokoły posiedzeń Rady Ministrów, t. 58, k. 9, 500-512. Tekst uchwały opublikowany został w „Monitorze Polskim” (nr 196 z 27 sierpnia 1931 r., poz. 273). Szerzej: S. Stosyk, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej w teorii i praktyce*, Warszawa 1934 (publikacja ukazała się jako zeszyt 2 w ramach serii „Wydawnictw Kursów Archiwalnych”).

³ AAN, PRM, cz. I – protokoły posiedzeń Rady Ministrów, t. 60, k. 423, 426-436. Tekst również opublikowany w „Monitorze Polskim” (nr 2 z 4 stycznia 1932r., poz. 3). Szerzej: S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej (komentarz)*, Warszawa 1936 (zeszyt 7 wspo-

torem projektu ramowej instrukcji o pracy biurowej dla referentów merytorycznych urzędów administracji rządowej z 1932 r.⁴, wreszcie autorem wzorcowych przepisów kancelaryjnych dla ministerstw i urzędów centralnych z 1948 r.⁵

W międzyczasie, zapewne na przełomie lat 1945 i 1946 S. Stosyk – ówczesnie inspektor Biura Inspekcji Ministerstwa Administracji Publicznej – opracował projekt instrukcji o postępowaniu w sprawach tajnych i poufnych. Tekst ten został przedłożony – celem zaopiniowania – do działającego przy Prezydium Rady Ministrów Biura Usprawnienia Administracji⁶. Wydało ono pozytywną opinię, w której zapisano iż kwestię postępowania w sprawach niejawnych najlepiej uregulować poprzez

[...] instrukcję obowiązującą wszystkich pracowników władz, urzędów i instytucji centralnych, wydaną przez prezesa rady ministrów w porozumieniu z ministrami, z tym że rola [tych] ministrów ograniczy się z kolei do wydania analogicznych przepisów dla podległych [im] władz⁷.

Biuro Usprawnienia Administracji przekazało następnie projekt do Biura Prezydzialnego Prezydium Rady Ministrów⁸, które zaleciło przekazać projekt do Biura Prezydzialnego i Biura Kontroli Krajowej Rady Narodowej, ministerstw i innych centralnych urzędów celem zapoznania się i nadesłania ewentualnych uwag, zaznaczając jedynie iż z przyczyn technicznych nie dołączono wzorów formularzy⁹.

Projekt – zatytułowany „Instrukcja o postępowaniu w sprawach tajnych i poufnych” – podzielony został na szesnaście paragrafów (części), odpowiadających omawianym w nich zagadnieniom: postanowienia ogólne, zachowanie się pracowników, podział spraw i ich kwalifikowanie, obieg akt tajnych, doręczanie pism wewnątrz urzędu, doręczanie pism tajnych w obiegu miejscowym poza urzędem, doręczanie pism tajnych w obiegu zamiejscowym, odbiór przesyłek tajnych (uszkodzenia), rejestracja spraw tajnych, przechowywanie akt tajnych, zasady załatwiania spraw tajnych, drukowanie pism tajnych, opakowanie pism tajnych, postępowanie w sprawach pouf-

mnianej serii „Wydawnictw Kursów Archiwalnych”).

⁴ AAN, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Warszawie 1918-1939 (dalej: MSW), cz. I, sygn. 766, s. 19-73. Szerzej: A. G. Dąbrowski, *Projekt ramowej instrukcji o pracy biurowej dla referentów merytorycznych urzędów administracji rządowej autorstwa Stefana Stosyka ze stycznia 1932r.*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa”, t. 12 (34), Warszawa 2017, s. 5-22.

⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie [1944-1952] 1953-1998 (dalej: URM), sygn. 16/136, s. 3-21, 133-151.

⁶ Tekstu w tej wersji nie udało się odnaleźć. Nie zachowało się też jakieś pismo przewodnie autora projektu.

⁷ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 195. Opinia ta jest ogólnikowa, trudno więc jednoznacznie stwierdzić, czy dalej procesowany był projekt w swojej pierwotnej postaci, czy też w postaci uwzględniającej jakieś ewentualne poprawki i uzupełnienia, naniesione przez Biuro Usprawnienia Administracji.

⁸ Tamże, s. 198.

⁹ Tamże, s. 199. Ponownie w zachowanych aktach brak informacji, pozwalających na ustalenie, czy rozesłany ma być tekst w postaci przedłożonej przez Biuro Usprawnienia Administracji, czy też Biuro Prezydzialne Prezydium Rady Ministrów zgłosiło jakieś uwagi i dopiero po ich uwzględnieniu projekt został rozesłany do poszczególnych urzędów i instytucji centralnych.

nych, zabezpieczenie pomieszczeń biurowych i akt przed dostępem osób niepowołanych, dobór i odpowiedzialność personelu¹⁰.

Sprawy niejawne zostały w projekcie podzielne na tajne, poufne i zwykłe. Tajnymi miały być sprawy, w których treść powinna zostać zachowana w ścisłej tajemnicy, pod groźbą odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej ze względu na interes państwa. Dostęp do spraw takich powinien zostać ograniczony do jak najmniejszej grupy osób – wyłącznie biorących udział w merytorycznym załatwieniu sprawy (kierownika urzędu oraz referenta danej sprawy). Z kolei poufnymi miały być sprawy, w których zachowanie tajemnicy służbowej powinno być podyktowane szczególnie ważnymi interesami stron postępowania. Treść mogła być udostępniona w zasadzie wszystkim pracownikom merytorycznym urzędu, o ile było to niezbędne do realizacji ich obowiązków służbowych.

Z punktu widzenia niniejszego tekstu, najistotniejsze były paragrafy dziewiąty, jedenasty, czwarty, piąty i dziesiąty, jednak już w bloku postanowień ogólnych projekt podkreślał wagę odpowiedniego trybu postępowania z aktami spraw tajnych i ich odpowiedniego zabezpieczania w całokształcie zagadnień ochrony tajemnicy państwowej i urzędowej. I tak paragraf dziewiąty dotyczył rejestracji spraw tajnych, która miała być prowadzona w specjalnej ewidencji: oznaczana pieczętąką wpływu podanego wzoru i wciągana do dziennika pism tajnych. Pieczętka ta miała w treści nazwę urzędu oraz pola na zapisanie: daty wpływu, liczby załączników, numeru kolejnego z dziennika pism tajnych, przydziału służbowego danej sprawy do merytorycznego rozpatrzenia. Kształt dziennika pism tajnych miał określić załącznik do projektu instrukcji¹¹. Dziennik taki miał być prowadzony wspólnie dla całego urzędu przez upoważnionego do tego pracownika, który miał ponadto przejmować całość wpływającej do urzędu tajnej korespondencji, kwitować wpływ, otwierać ją, także pakować do ekspedycji pisma tajne, wysyłane przez dany urząd. W zakresie obowiązków tego pracownika leżeć miało też rejestrowanie ewentualnych zmian przydziału służbowego pism (spraw) z klauzulą tajności w arkuszu odbiorczym, przechowywanie dokumentacji spraw tajnych będących w toku rozpatrywania (które mogły znajdować się u referentów merytorycznych tylko w ciągu czasu służbowego ich pracy), dbanie o właściwy układ pism spraw tajnych, czuwanie aby dla pism tajnych nie prowadzono w urzędzie żadnej innej ewidencji, niż opisana w instrukcji¹².

¹⁰ Tamże, s. 200-209.

¹¹ Jak wyżej wspomniano, do rozesłanego projektu nie dołączono załączników.

¹² Wydaje się, iż ten punkt obowiązków pracownika odpowiedzialnego za kwestie postępowania z dokumentacją spraw tajnych urzędu wymaga krótkiego komentarza. Taka bowiem postać zapisu świadczy o silnej pozycji tej osoby (czy też stosownej komórki organizacyjnej, rejestrującej i prowadzącej akta spraw tajnych) w strukturze całego urzędu, skoro mogła ona niejako wymuszać na poszczególnych komórkach organizacyjnych (departamentach, wydziałach, referatach, samodzielnych biurach), rozpatrujących sprawy o klauzulach niejawności, aby nie prowadzono w nich żadnej pomocniczej (o charakterze wewnętrznym) ewidencji tego typu korespondencji. I tak, przykładowo, w centrali Ministerstwa Administracji Publicznej kancelaria akt tajnych znajdowała się w strukturach Gabinetu Ministra (AAN, Ministerstwo Administracji Publicznej w Warszawie 1945-1950 (dalej: MAP), sygn. 294, s. 86), w Ministerstwie Skarbu prowadzenie akt tajnych leżało w kompetencjach Wydziału Organizacyjnego, zaś kwestia rejestracji pism tajnych – w gestii kierownika Kancelarii Głównej (AAN,

Paragraf jedenasty dotyczył zasad załatwiania spraw tajnych. Sprawy te powinny być załatwiane samodzielnie przez wyznaczonego do tego referenta odręcznie, ewentualnie maszynowo. W razie konieczności zasięgnięcia opinii innych pracowników urzędu, referent prowadzący sprawę powinien zapoznać ich z przedmiotem sprawy tylko w zakresie niezbędnym do uzyskania potrzebnej opinii. Dokumenty spraw niejawnych, będących w toku rozpatrywania należało po zakończeniu pracy zdać osobie prowadzącej rejestrację spraw tajnych i odpowiedzialnej za ich przechowywanie. Czystopisy pism tajnych nie mogły być sporządzane w ogólnej hali maszyn, a wszelkie brudnopisy i kalki maszynowe należało przechowywać analogicznie, jak inną dokumentację tajną. Wszelka dodatkowa ewidencja spraw tajnych została uznana za niedopuszczalną, podobnie jak załatwianie spraw tajnych telefonicznie. Kolejne paragrafu, czwarty i piąty, omawiały kwestię obiegu akt tajnych w urzędzie. Już na wstępie zaznaczono, iż ze względu na rangę pism tajnych, w trakcie ich obiegu mogą być czynione odstępstwa od ogólnych zasad biurowych, usprawniających i przyspieszających obieg pism w urzędzie, w trakcie merytorycznego załatwiania poszczególnych spraw. Generalnie – kwestie odbioru, obiegu, przechowywania i wysyłki pism tajnym miały być regulowane przez poszczególne urzędy ich własnymi wewnętrznymi przepisami, oczywiście przy zachowaniu zaleceń niniejszej instrukcji. Obieg wewnątrz urzędu miał jednak być rejestrowany, służył do tego celu arkusz zbiorczy, na którym miano kwitować przekazanie i odbieranie poszczególnych pism tajnych (jego wzór miał określić załącznik do instrukcji). Wreszcie paragraf dziesiąty – dotyczył przechowywania akt tajnych, co leżało – jak wyżej wspomniano – w kompetencjach osoby prowadzącej ewidencję tych akt. Akta spraw niejawnych należało przechowywać oddzielnie do akt jawnych, w układzie według kolejnych numerów dziennika pism tajnych. Zarówno pomieszczenia, w których przechowywać miano dokumentację, jak i ich wyposażenie (szafy, skrzynie) powinny być odpowiednio zabezpieczone przed włamaniem i otwarciem.

Jak wyżej wspomniano, projekt został rozesłany – w celu zaopiniowania jego treści – do urzędów i instytucji centralnych, zachowały się odpowiedzi, nadesłane przez dziewiętnaście urzędów ministerialnych i innych instytucji szczebla centralnego¹³. Co ciekawe, uwagi merytoryczne w kwestiach rejestracji, prowadzenia i przechowywania dokumentacji spraw tajnych zgłosiło jedynie Ministerstwo Komunikacji¹⁴.

Ministerstwo Skarbu w Warszawie 1944-1950 (dalej: MS), sygn. 169, s. 1), w centralnym zarządzie Ministerstwa Leśnictwa prowadzenie akt tajnych koncentrowało się w Gabinetie Ministra, obowiązek ten spoczywać miał na wyznaczonym do tego referencie głównym do spraw tajnych (AAN, Ministerstwo Leśnictwa w Warszawie 1945-1956 (dalej: ML), sygn. 803, s. 3), z kolei w Ministerstwie Ziem Odzyskanych kancelaria tajna podlegała bezpośrednio dyrektorowi Departamentu Ogólnego (AAN, Ministerstwo Ziem Odzyskanych w Warszawie 1945-1949, sygn. 46, s. 132).

¹³ Niestety, nie udało się odnaleźć rozdzielnika, stąd nie wiadomo, ile urzędów projekt ów otrzymało do zaopiniowania.

¹⁴ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 230-232. Trudno wyjaśnić ten fakt, nie wydaje się aby do urzędu tego wpływało więcej pism o klauzuli tajności, niż do innych ministerstw i urzędów centralnych, choć w tekście pisma z uwagami do projektu instrukcji znajduje się zapis mówiący „że do Ministerstwa Komunikacji wpływa b[ardzo] dużo pism tajnych” (Tamże, s. 231). Być może w Ministerstwie tym po prostu najstaranniej przyjrano się projektowi...

I tak odnośnie kwestii rejestracji pism niejawnych zaproponowało, aby każda zmiana przydziału służbowego pisma tajnego (sprawy tajnej) była odnotowywana także w dzienniku pism tajnych, a nie tylko w arkuszu doręczeń (który zresztą proponowano nazwać po prostu książką doręczeń, tak jak sam dziennik pism tajnych – po prostu dziennikiem podawczym¹⁵). Inna sugerowana zmiana dotyczyła zniesienia obowiązku każdorazowego codziennego zdawania dokumentów spraw tajnych, będących jeszcze w toku załatwiania, urzędnikowi odpowiedzialnemu za przechowywanie akta spraw tajnych, w celu ich zabezpieczenia podczas godzin zamknięcia urzędu. Procedura taka była bardzo uciążliwa, szczególnie przy dużej ilości spraw tajnych, dlatego też akta powinny przez cały czas załatwiania znajdować się pod opieką referenta merytorycznego. Zaś w kwestii przechowywania akt tajnych zwrócono uwagę, iż układ według kolejnego numeru dziennika jest nieodpowiedni w przypadkach, gdy akta sprawy stanowią wiele pism, zarejestrowanych pod wieloma numerami dziennika. W takich przypadkach rozwiązaniem korzystniejszym powinno być łączenie zapisów w dzienniku pism tajnych pod jedną pozycją, a następnie spinanie wszystkich pism danej sprawy w porządku chronologicznym. Ponadto projektowi zarzucono, iż w ogóle pominął zagadnienie przechowywania akt spraw tajnych w archiwach zakładowych i ich przekazywania do zasobu archiwów państwowych¹⁶.

Propozycje zmian charakteru ogólnego (stylistycznych), względnie w stosunku do paragrafów nie odnoszących się do zagadnień czysto kancelaryjnych, przedstawiły Ministerstwo Ziem Odzyskanych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Oświaty, Główny Urząd Pomiarów Kraju przy Prezydium Rady Ministrów, Ministerstwo Żeglugi i Handlu Zagranicznego, Biuro Prezydiálne Krajowej Rady Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, Ministerstwo Administracji Publicznej¹⁷.

Dziewięć ministerstw i centralnych urzędów nie zgłosiło żadnych uwag, prosząc jedynie o nadesłanie stosownych do własnych potrzeb egzemplarzy instrukcji już w wersji ostatecznej, były to Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Biuro Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów, Ministerstwo Zdrowia, Centralny Urząd Planowania, Ministerstwo Odbudowy, Ministerstwo Kultury i Sztuki, Ministerstwo Leśnictwa¹⁸. Wreszcie Ministerstwo Obrony Narodowej poinformowało, iż kwestia prowadzenia akt spraw tajnych w tym resorcie – ze względu na specyfikę służby wojskowej – nie

¹⁵ Autor recenzowanego projektu – S. Stosyk – był zwolennikiem bezdziennikowego systemu kancelaryjnego. Czyżby znalazło to odbicie także w proponowanym nazewnictwie podstawowej pomocy ewidencyjnej, służącej rejestracji pism tajnych, będącej w istocie typowym dziennikiem podawczym?

¹⁶ Jednak właściwszym normatywem, omawiającym te zagadnienia, wydaje się być instrukcja archiwalna urzędu.

¹⁷ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 210-213, 214, 219-220, 221-222, 225, 226-227, 228, 234-235. Należy dodać, iż dwa z tych urzędów zwróciły uwagę na jeszcze dwa inne rodzaje klauzul niejawności, nie wymienione w projekcie. Mianowicie Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych sugerowało dodanie stosownych zapisów o sprawach o klauzuli „ściśle tajne” (Tamże, s. 226), zaś Ministerstwo Administracji Publicznej uczyniło analogiczną uwagę odnośnie akt „mob” z sugestią jednoczesnego odesłania do właściwych przepisów odrębnych (Tamże, s. 212).

¹⁸ Tamże, s. 215, 217, 218, 223, 224, 229, 233, 236.

może być regulowana przepisami typowymi dla urzędów cywilnych i w instytucjach podległych temu Ministerstwu obowiązują normatywy wdrożone stosownymi rozkazami Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego¹⁹.

Opinie i uwagi poszczególnych ministerstw i innych centralnych urzędów przekazane zostały autorowi²⁰, celem zapoznania się i naniesienia na tekście pierwotnym. Uzupełniona i poprawiona wersja projektu, nosząca teraz tytuł „Instrukcja o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej”²¹, stanowiła załącznik do okólnika prezesa rady ministrów z dnia 20 listopada 1946 r.²², wprowadzającego w życie zapisy owej instrukcji we wszystkich urzędach i instytucjach państwowych.

Instrukcja składała się z trzydziestu paragrafów, podzielonych na sześć części, dotyczących: postanowień ogólnych (sześć paragrafów), podziału spraw i ich kwalifikowania (cztery paragrafy), postępowania z aktami tajnymi (trzy paragrafy), postępowania z aktami poufnymi (jeden paragraf), zabezpieczania pomieszczeń biurowych i akt przed dostępem osób niepowołanych (trzy paragrafy), odpowiedzialności pracowników (również liczyła trzy paragrafy) oraz jednego załącznika – wzoru dziennika spraw tajnych²³. Podobnie jak w przypadku wcześniejszej omówionej, roboczej wersji instrukcji, tylko część tekstu dotyczyła zagadnień związanych z prowadzeniem i zabezpieczaniem dokumentacji spraw niejawnych.

W pierwszej części instrukcji (wprowadzających postanowieniach ogólnych) znalazły się – co zrozumiałe w tego typu normatywach – jedynie krótkie i ogólnikowe zapisy, mówiące iż obowiązkiem urzędników państwowych jest zadbanie, aby nikt nieupoważniony nie miał wglądu w akta i inne materiały spraw tajnych i poufnych ani nie wszedł w ich posiadanie. Rozwinięcie ich znalazło się w dalszych częściach instrukcji. Równie niewiele wzmianek znajdowało się w drugiej części, poświęconej podziałowi i kwalifikowaniu spraw na tajne, poufne oraz jawne. Instrukcja jako tajne zalecała kwalifikować sprawy których treść powinna być zachowana w ścisłej tajemnicy ze względu na interes państwa, zaś jako poufne – sprawy, których zapisy powinny być zachowane w tajemnicy ze względu na dobro służby lub szczególnie ważny interes stron postępowania²⁴. Akta spraw tajnych powinny być dostępne tylko właściwe-

¹⁹ Tamże, s. 216.

²⁰ Być może uwagi i opinie te wcześniej zebrał i zestawił Jan Kościółek (1896-1980), ówczesnie kierownik działu spraw osobowych Prezydium Rady Ministrów, propagator idei racjonalizacji pracy biurowej w urzędach, której poświęcił kilkadziesiąt publikacji naukowych, temu zagadnieniu poświęconych. Zdaje się sugerować to zapis pisma przewodniego S. Stosyka do Biura Organizacji i Spraw Osobowych Prezydium Rady Ministrów, przekazującego do dalszego procedowania wersję projektu z naniesionymi już poprawkami (AAN, URM, sygn. 16/131, s. 253).

²¹ Propozycji zmiany tytułu nie zawiera żaden z zachowanych wykazów uwag ministerstw i centralnych urzędów. Być może jednak taka propozycja padła ze strona któregoś opiniującego projekt urzędu (ale się nie zachowała), a nie można również wykluczyć, iż zmiana ta nastąpiła samoistnie, w trakcie prac nad ostateczną wersją dokumentu. Ustalenie tego uniemożliwia stan zachowania akt.

²² Zachowany w aktach Prezydium Rady Ministrów tekst okólnika nie zawiera daty dziennej jego podpisania (czyli aprobaty), niemniej wiadomo iż miało to miejsce właśnie w dniu 20 listopada 1946 r. (AAN, MS, sygn. 1388, s. 55, 58).

²³ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 255-264.

²⁴ Instrukcja wymieniała sprawy uznawane za tajne oraz poufne. Te pierwsze to szyfry, plany, projekty, dokumentacja wynalazków i innych zagadnień, dotyczących obronności państwa, dokumen-

mu kompetencyjnie kierownikowi komórki organizacyjnej, upoważnionemu do wydania merytorycznej decyzji w danej sprawie oraz referentowi teje sprawy. Z kolei akta spraw poufnych (oraz uznanych za równorzędne z poufnymi) mogły być udostępniane do celów służbowych wszystkim pracownikom urzędu, o ile byłyby to do owych celów niezbędne, natomiast strony postępowania mogły się z dokumentami zapoznać na podstawie stosownej decyzji kierownika urzędu. Pisma wynikające ze spraw tajnych (poufnych), bądź związane ze sprawami tajnymi (poufnymi) – o ile w swej treści nie zawierają informacji o charakterze tajnym (poufnym) – powinny być traktowane jako jawne.

Część trzecia instrukcji normowała tryb postępowania z aktami tajnymi w urzędzie, który miał być uregulowany własnymi przepisami wewnętrznymi danego urzędu, przy uwzględnieniu zapisów omawianej „Instrukcji o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej”. Prowadzenie akt tajnych koncentrować się powinno w zasadzie w jednym (wspólnym dla całego urzędu) punkcie, odrębnie od komórek prowadzących akta jawne. Miało należeć to do kompetencji wyznaczonego do tego urzędnika, który miał za zadanie odbieranie korespondencji tajnej, rejestrację jej i łączenie w sprawy, oznaczanie, przechowywanie, przygotowywanie do ekspedycji i samą wysyłkę. Z kolei otwieranie wpływającej do urzędu korespondencji tajnej miało leżeć w zakresie obowiązków wyłącznie kierownika danego urzędu albo specjalnie do tego wyznaczonego pracownika. Doręczanie pism spraw tajnych w obiegu wewnętrznym urzędu miał skutecznie wyłączać kierownik tego urzędu albo pracownik odpowiedzialny za prowadzenie akt tajnych, każdorazowo za pokwitowaniem w arkuszu doręczeń bądź w książce doręczeń²⁵.

Do rejestracji pism tajnych urzędu miał służyć dziennik spraw tajnych, o postaci określonej wzorem, załączonym do instrukcji. Dziennik teki miał rubryki, pozwalające odnotować: kolejny numer porządkowy wpisu, przydział pisma, datę wpisu, datę i numer pisma wpływającego, nazwę nadawcy, krótki opis treści sprawy, sposób załatwienia, ewentualne uwagi. Dziennik miał być formatu A4 i zawierać na jednej stronie dziesięć pozycji na wpisy. Poszczególne wpisy powinny zaczynać się od numeru 1 dla każdego roku kalendarzowego, dla każdej sprawy przeznaczona miała być jedna pozycja dziennika, pod którą należało zapisywać każde kolejne pismo tej sprawy. Nie zalecano prowadzenia jakiegoś skorowidza do dziennika spraw tajnych, ani jakichkolwiek innych pomocy ewidencyjnych dla korespondencji tajnej urzędu, zarówno na szczeblu komórki organizacyjnej urzędu, jak i przez referentów danych spraw. W dzienniku (oraz w arkuszu bądź książce doręczeń) należało ponadto odnotowywać każdą zmianę przydziału służbowego pism tajnych. Akta spraw tajnych miały z reguły być przechowywane w porządku numerów z dziennika spraw tajnych²⁶.

tacja dotycząca bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (w tym zwalczania szpiegostwa i przestępczości) oraz sprawy inne, zakwalifikowane do tajnych przez właściwe władze i urzędy. Jako poufne powinny być traktowane sprawy ruchu służbowego pracowników państwowych, ich oceny, dokumentacja dochodzeń służbowych i dyscyplinarnych, skargi, zażalenia, doniesienia na działalność urzędników i ich pracowników, wreszcie inne sprawy, zakwalifikowane do poufnych przez właściwe władze i urzędy.

²⁵ Instrukcja nie podała wzorów takiego arkusza bądź książki doręczeń.

²⁶ Użyty w tekście instrukcji zwrot „z reguły” wskazuje wyraźnie, iż autor instrukcji dopuszczał możliwość nadania innego układu aktom spraw tajnych – układu rzeczowego (według problematyki

Sprawy tajne powinny być załatwiane przez właściwych kompetencyjnie referentów merytorycznych w miarę możliwości odręcznie, ewentualnie ustnie²⁷. W przypadku konieczności powołania do współpracy przy załatwieniu sprawy tajnej innych, niż wyznaczony do danej sprawy referent merytoryczny, pracowników urzędu, pismo tajne powinno pozostać pod nadzorem referenta prowadzącego sprawę, a osoby powołane do współpracy powinny być poinformowane o istocie tej sprawy tylko w koniecznym do zasięgnięcia opinii zakresie. Sporządzanie czystopisów pism tajnych miało odbywać się poza halą maszyn dla spraw jawnych, pod ścisłą kontrolą osoby odpowiedzialnej za rejestrację i prowadzenie akt tajnych urzędu. Wszelkie brudnopisy, notatki, matryce i maszynowe kalki przebitkowe należało niszczyć pod kontrolą albo przechowywać w sposób analogiczny do samych akt. Prace introligatorskie oraz prace z zakresu drukowania oraz maszynowego powielania pism tajnych miały być przeprowadzane przez urzędy we własnym zakresie, względnie w zakładach rządowych. Wysyłane pisma tajne z reguły powinny być podpisywane odręcznie przez upoważnionych do tego pracowników urzędu. Załatwianie spraw tajnych telefonicznie było zabronione²⁸.

Z kolei pisma o klauzuli poufne instrukcja (jej część czwarta) zalecała traktować zgodnie z zapisami obowiązującymi w danym urzędzie dla akt jawnych, zalecając jedynie, aby samo otwieranie odbywało się na zasadach analogicznych z pismami tajnymi – czyli przez kierownika urzędu, względnie specjalnie do tego wyznaczoną osobę.

Zabezpieczeniu akt niejawnych i pomieszczeń biurowych, w których je przechowywano, dotyczyła piąta część instrukcji. Referenci merytoryczni, prowadzący sprawy tajne i poufne, powinni dbać aby na ich biurkach znajdowała się wyłącznie dokumentacja jednej, aktualnie rozpatrywanej sprawy. Akta spraw pozostałych powinny być schowane albo ułożone w sposób uniemożliwiający podgląd treści dokumentów. Akta te nie powinny także pozostawać na wierzchu w razie nieobecności referenta w gabinecie. Wynoszenie pism niejawnych rozpatrywanych spraw z budynku urzędu mogło mieć miejsce tylko w wyjątkowych wypadkach, każdorazowo za zgodą kierownika komórki organizacyjnej, w której dana sprawa była załatwiana. Kończąc pracę, referent miał obowiązek zabezpieczyć (pochować) wszystkie czystopisy i brudnopisy pism spraw niejawnych, co dotyczyło także zawartości koszy na śmieci²⁹.

W treści okólnika prezesa rady ministrów z dnia 20 listopada 1946 r., wprowadzającego w życie zapisy omawianej instrukcji widniało polecenie, aby kierownicy

poszczególnych akt). Rozwiązanie to zostało zasugerowane także wyżej, w części instrukcji omawiającej zadania pracownika urzędu, odpowiedzialnego za prowadzenie akt niejawnych, który miał za zadania – między innymi – rejestrację korespondencji niejawnej, oznaczanie jej i łączenie w sprawy.

²⁷ Kwestia sposobu takiego ustnego załatwiania nie została w tym miejscu bliżej sprecyzowana. Można przypuszczać – z analizy dalszych zapisów tej części instrukcji – iż autor miał na myśli sytuację, kiedy referent merytoryczny nie sporządzał brulionu odpowiedzi, tylko dyktował od razu treść odpowiedzi maszyniste, sporządzającej czystopis?

²⁸ W świetle uwag powyższych, dotyczących ustnego załatwiania spraw tajnych, można przypuszczać, iż autor w tym miejscu miał na myśli niedopuszczalność sytuacji telefonicznego poinformowania adresata o sposobie załatwienia jego sprawy.

²⁹ Umieszczenie takiego polecenia w tekście instrukcji wyraźnie świadczy, iż praktyki takie nie były zapewne czymś wyjątkowym.

ministerstw i innych urzędów centralnych opracowali i wdrożyli stosowne przepisy wewnętrzne w kierowanych przez siebie podmiotach³⁰. Brak jednak określenia terminu na realizację tego zadania, stąd może wynikało różne podejście do tego zagadnienie w poszczególnych urzędach.

W Ministerstwie Skarbu już w dniu 27 grudnia 1946 r. wydane zostało pismo okólne w sprawie zabezpieczenia tajemnicy służbowej, skierowane do komórek organizacyjnych centrali Ministerstwa oraz podległych mu urzędów, stanowiące stosowną instrukcję wewnętrzną (do której załączony był tekst ramowy instrukcji Prezydium Rady Ministrów)³¹. Równie szybko nowe regulacje ukazały się w Ministerstwie Leśnictwa. Datę 14 stycznia 1947 r. nosi bowiem pismo okólne – również adresowane do wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz podległych mu dyrekcji lasów państwowych – zawierające własną instrukcję o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej, do której załącznikiem był ramowy tekst instrukcji z listopada 1946 r.³² Z kolei w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych tekst instrukcji ramowej podany został do wiadomości i stosowania pismem okólnym z dnia 21 grudnia 1946 r., jednak własna wersja przepisów o zachowaniu tajemnicy służbowej ukazała się dopiero jako załącznik do zarządzenia wewnętrznego z dnia 31 sierpnia 1948 r.³³

Co ciekawe, w centrali Ministerstwa Administracji Publicznej (której pracownikiem był wszak sam autor instrukcji...) nie przygotowano własnej wersji przepisów, bazując na ramowej instrukcji Prezydium Rady Ministrów z 1946 r.³⁴ Ograniczono się jedynie do opracowania – i to dopiero w 1949 r. – instrukcji o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej dla urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych (stanowiącej załącznik do pisma okólnego z dnia 29 lipca 1949 r.), do której z kolei załącznikiem był tekst instrukcji z 1946 r.³⁵

Z punktu widzenia dziejów form kancelaryjnych i biurowości, można system wprowadzany w życie omawianą instrukcją nazwać systemem kancelaryjnym dziennikowym. Podstawową pomoc ewidencyjną stanowił bowiem dziennik spraw tajnych, będący typowym dziennikiem podawczym, w którym rejestrowano pod kolejnymi bieżącymi numerami, poczynając od numeru 1 dla każdego roku kalendarzowego, wpływające do urzędu pisma o klauzulach niejawnych. Choć instrukcja nie zalecała stosowania jakiegoś skorowidza do zapisów dziennika spraw tajnych, można domniemywać iż – z powodu znacznych ilości wpływających do poszczególnych urzędów pism w sprawach uznanych za tajne i poufne – skorowidze takie były w rzeczywistości prowadzone. Z kolei jako metodę przechowywania akt spraw niejawnych, instrukcja zalecała układ wynikający z kolejnych numerów dziennika podawczego. Taki tryb postępowania z dokumentacją niejawną był – jak wyżej stwierdzono – powszechnie obowiązujący we wszystkich urzędach administracji państwowej, a wywodził się z tradycji kancelarii niejawnych okresu dwudziestolecia międzywojennego, trybu do-

³⁰ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 254.

³¹ AAN, MS, sygn. 169, s. 1-2.

³² AAN, ML, sygn. 803, s. 3-13.

³³ AAN, Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych w Warszawie 1945-1951, sygn. 250, s. 10-13.

³⁴ AAN, MAP, sygn. 294, s. 86.

³⁵ Tamże, s. 92-103.

skonalnie znanego autorowi instrukcji Prezydium Rady Ministrów z 1946 r.³⁶ Jest on zresztą stosowany również w czasach nam współczesnych.

Warto w tym miejscu spróbować odpowiedzieć na pytanie, dlaczego przepisy w zakresie postępowania w urzędach administracji państwowej z dokumentacją spraw niejawnych zostały przygotowane i wdrożone w życie dużo wcześniej, niż przepisy kancelaryjne o charakterze ogólnym. Prace nad przepisami ogólnymi wprawdzie trwały już od 1945 r. (prowadzone przez działające przy Prezydium Rady Ministrów Biuro Usprawnienia Administracji, a po jego likwidacji przez Biuro Organizacji i Spraw Osobowych), jednak ostatecznie dopiero na początku 1948 r. ukazał się okólnik prezesa rady ministrów z dnia 5 lutego 1948 r. w sprawie uporządkowania systemu kancelaryjnego w ministerstwach i innych urzędach centralnych, do którego załącznikiem była wzorcowa instrukcja kancelaryjna³⁷. W prace te bardzo aktywnie zaangażowany był również S. Stosyk, jednak jak sam pisze w notatce z marca 1947 r. do dyrektora Biura Organizacji i Spraw Osobowych w PRM

...nie mogłem dotychczas, z przyczyn ode mnie niezależnych, wywiązać się z powierzonego mi mandatu bezpośredniego zbadania systemu pracy biurowej w ministerstwach...³⁸

Jednak już sama idea usprawnienia pracy kancelarii jawnej od samego początku budziła opory jej potencjalnych użytkowników (zarówno tych instytucjonalnych – urzędów oraz innych instytucji, jak i pojedynczych ich pracowników – urzędników), bowiem jej podstawą miał być system bezdziennikowy, w którym rejestracja i łączenie pism w teczki miało odbywać się w oparciu o rzeczowe wykazy akt, co było w dużej mierze uzależnione od kwalifikacji i sumienności urzędników. Z kolei funkcjonowanie kancelarii niejawnej oparte miało być na systemie dziennikowym, bez wątplenia prostszym do opanowania i praktycznego stosowania, ułatwiającym też kontrolę obiegu pism w urzędzie, co w przypadku ochrony informacji niejawnych miało decydujące znaczenie, szczególnie w okresie odbudowy państwa, dotkniętego ogromnymi zniszczeniami wojennymi, przebudowującego jednocześnie swój ustrój polityczny i gospodarczy, kiedy system sprawowania rządów był typowym systemem totalitarnym, sprzyjającym wręcz wszelkiego typu poczynaniom, mającym na celu ogranicze-

³⁶ Przykładowo, w centrali Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (którego pracownikiem w latach 1929-1939 był S. Stosyk) oraz urzędach mu podległych kwestię tę regulowały zapisy „Instrukcji w sprawie ochrony tajemnicy służbowej”, stanowiącej załącznik do okólnika z dnia 28 lipca 1931r. W myśl jej zapisów ewidencjonowanie, rozdzielanie, przepisywanie i przechowywanie akt spraw poufnych i tajnych powinno być scentralizowane w jednej komórce urzędu, a poszczególne komórki organizacyjne nie powinny załatwiać spraw niejawnych pod numerami własnych pomocy ewidencyjnych, lecz pod numerami centralnej ewidencji spraw tajnych i poufnych (AAN, MSW, cz. I, sygn. 493, s. 393-404).

³⁷ Szerzej: W. Klonowska, *Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945-1952*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, *Historia*, t. VIII, Toruń 1973, s. 189-202; R. Degen, *Sposoby usprawnienia pracy biurowej w polskich urzędach w latach 1945-1950*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. I, red. A. Górak, I. Łuć, D. Magier, Lublin – Siedlce 2008, s. 537-550.

³⁸ AAN, URM, sygn. 16/131, s. 55.

nie (szeroko rozumianemu społeczeństwu, mediom, urzędom i instytucjom niepowołanym do tego) dostępu do informacji, uznanych za mające znaczenie w procesie przejmowania i umacniania się w kraju nowych struktur władzy państwowej.

REFERENCES - BIBIOGRAFIA

Sources:

Archiwum Akt Nowych

- Prezydium Rady Ministrów w Warszawie z lat 1917-1939, cz. I – protokoły posiedzeń Rady Ministrów, t. 58, 60.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Warszawie z lat 1918-1939, cz. I, sygn. 493, 766.
- Urząd Rady Ministrów w Warszawie z lat [1944-1952] 1953-1998, sygn. 16/131, 16/136.
- Ministerstwo Administracji Publicznej w Warszawie z lat 1945-1950, sygn. 294.
- Ministerstwo Skarbu w Warszawie z lat 1944-1950, sygn. 169, 1388.
- Ministerstwo Leśnictwa w Warszawie z lat 1945-1956, sygn. 803.
- Ministerstwo Ziem Odzyskanych w Warszawie z lat 1945-1949, sygn. 46.
- Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych w Warszawie z lat 1945-1951, sygn. 250.

Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej, M.P. 1931, nr 196, poz. 273.

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

Studies:

Dąbrowski A. G., *Projekt ramowej instrukcji o pracy biurowej dla referentów merytorycznych urzędów administracji rządowej autorstwa Stefana Stosyka ze stycznia 1932r.*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa”, t. 12 (34), Warszawa 2017.

Degen R., *Sposoby usprawnienia pracy biurowej w polskich urzędach w latach 1945-1950*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. I, red. A. Górak, I. Łuć, D. Magier, Lublin – Siedlce 2008.

Klonowska W., *Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945-1952*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, *Historia*, t. VIII, Toruń 1973.

Stosyk Stefan (1893 – 1965), [w:] *Słownik Biograficzny Archiwistów Polskich*, t. III, 1835-2015, red. Ewa Rosowska, Warszawa 2017.

Stosyk S., *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej w teorii i praktyce*, Warszawa 1934.

Stosyk S., *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej (komentarz)*, Warszawa 1936.