

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom II

Robert Degen

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika)

Kancelarie i archiwisci.

Garść uwag na temat wpływu pracowników archiwów państwowych na mechanizmy pracy biurowej administracji w Polsce po 1918 roku

Uwagi wstępne

Współczesne archiwa państwowe w Polsce gromadzą materiały archiwalne wytwarzane między innymi przez organy administracji publicznej. Ich działalność w tym zakresie nie sprowadza się jednak do biernego oczekiwania na archiwalia, późniejszego ich opracowania, przechowania i udostępniania. Obok tego archiwa aktywnie funkcjonują na tzw. przedpolu archiwalnym i kształtują zasób narastający w registraturach. Realizując swoje kompetencje w tym zakresie, archiwa państwowe kontrolują stan dokumentacji przechowywanej w archiwach zakładowych, sprawdzają poprawność wydzielania materiałów przeznaczonych do zniszczenia, wydają zgodę na ich brakowanie oraz mają możliwość ingerowania w mechanizmy pracy biurowej.

Przedmiotem tej pracy jest ostatnia z wymienionych form nadzoru nad narastającym zasobem archiwalnym, którą można nazwać nadzorem nad biurowością. Podlegające mu instytucje państwowe i samorządowe (wytwarzające materiały archiwalne) są zobowiązane do uzgodnienia z archiwami państwowymi wprowadzanych w życie instrukcji kancelaryjnych, wykazów akt oraz instrukcji archiwalnych. Dzięki temu przedstawiciele administracji archiwalnej mają możliwość wywierania wpływu zarówno na formę, jak i treść opracowywanych przez aktotwórców normatywów kancelaryjno-archiwalnych. W przypadku instrukcji kancelaryjnych, ów wpływ, oznacza możliwość ingerowania w sposoby wykonywania wszystkich opisanych w nich czynności kancelaryjnych. Ingerencja ta jest zrozumiała, o ile jej celem jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa materiałom archiwalnym. Do momentu kiedy zostaną one przekazane do archiwum zakładowego, pozostają w kancelarii, stąd nie mogą budzić kontrowersji działania pracowników archiwów państwowych, których celem jest zapisane w instrukcjach bezpiecznego dla archiwaliów sposobu

prowadzenia akt (m.in. zakładania teczek rzeczowych, łączenia pism w sprawy) czy odpowiedniej dla nich procedury przekazania do archiwum bieżącego. Potencjalnie jednak archiwiści mogą starać się modyfikować także pozostałe czynności aktotwórcze *sensu stricto*, takie jak na przykład przyjęcie korespondencji czy jej rejestrację. W ten sposób państwowa służba archiwalna ma możliwość znaczącej ingerencji w organizację pracy biurowej konkretnego aktotwórcy, która przecież powinna być indywidualną cechą każdej instytucji.

Celem artykułu jest przede wszystkim określenie genezy prawa administracji archiwalnej do tak głębokiego ingerowania w mechanizmy pracy wewnętrznej aktotwórców. Dla archiwoznawców czy archiwistów¹ rozważania te będą szkicem poświęconym formowaniu się i rozwojowi nadzoru nad biurowością, postrzeganego jako jedna z funkcji współczesnych archiwów państwowych. Dla uczonych, których przedmiotem zainteresowania jest biurokracja, praca ta będzie prezentacją procesu zdobywania przez archiwa państwowe wpływu na generalne, formalne, reguły określające zachowania na poszczególnych stanowiskach, charakterystyczne dla biurokratycznych systemów zarządzania administracją. Pojawi się tu także próba odpowiedzi na pytanie, czy – uwzględnwszy formułowane do tej pory stanowiska – konieczne jest ograniczenie wpływu, jaki na mechanizmy pracy kancelaryjnej, uzyskali w Polsce pracownicy archiwów państwowych.

Lata 1918–1939

W latach 1918–1939 archiwiści państwowi w bardzo ograniczony sposób wpływali na mechanizmy pracy biurowej administracji publicznej i konkretnych instytucji. W pierwszych miesiącach działalności polskiej administracji archiwalnej można ten stan rzeczy wytłumaczyć koniecznością intensywnego rozwiązywania innych, ważniejszych dla polskich archiwów problemów oraz brakiem odpowiednich regulacji prawnych². Jednak ustalenia zawarte w reskrypcie Rady Regencyjnej, czy w uchwalonym nieco później dekreście o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwaliami, zdają się wskazywać na przyczyny natury bardziej podstawowej. Oba akty prawne czyniły przedmiotem zainteresowania administracji archiwalnej już wytworzone materiały proveniencji publicznej oraz „zabytki rękopiśmienne”³. Archiwa państwowe miały je gromadzić i przechowywać, a gdy archiwa-

¹ Termin „archiwistyk” pojawił się ostatnio na określenie badacza zajmującego się archiwistyką rozumianą jako odrębna dziedzina wiedzy, w odróżnieniu od archiwisty, który jest pracownikiem archiwum, por. W. Chorążyczewski, *Metodologia archiwistyki. Archiwistyka między nauką a refleksją*, [w:] *Toruńskie konfrontacje archiwalne, Część pierwsza: Archiwistyka na uniwersytetach, archiwistyka w archiwach*, pod. red. W. Chorążyczewskiego i A. Rosy [w druku].

² H. Robótka, *Archiwa państwowe i reforma biurowości w Polsce międzywojennej*, „Archeion”, t. XCIII, 1994, s. 84.

³ Por. Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego, 1918, nr 6, poz. 1 oraz Dziennik Praw Państwa Polskiego, 1919, nr 14, poz. 182; terminu „zabytki rękopiśmienne”, zarówno w reskrypcie, jak i w dekreście, użyto w odniesieniu do materiałów „dotyczących kultury, dziejów i stosunków

lia były jeszcze w posiadaniu akotwórców, archiwiści – co najwyżej – mogli oceniać stan materiałów pod względem naukowym i technicznym⁴. W tym kontekście za naturalne zjawisko dla okresu międzywojennego należy uznać zaangażowanie się polskiej administracji archiwalnej przede wszystkim w wydanie zakazu brakowania dokumentacji bez zgody właściwego archiwum państwowego oraz w uregulowanie zasad przechowywania registratur⁵. Dążenie do wypływu na organizację pracy biurowej – stanowiące margines wysiłków pracowników archiwów państwowych – należy postrzegać jako narzędzie pozwalające spełnić dwa przedstawione wyżej cele.

Doskonałym przykładem ilustrującym taki sens zaangażowania państwowej administracji archiwalnej w regulowanie biurowości aktotwórców, są prace nad instrukcją kancelaryjną dla ministerstw. Jeszcze latem 1918 r. przedstawiciele służby archiwalnej uczestniczyli w pracach Podkomisji Ujednostajnienia Biurowości (działającej w ramach Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego), która zajmowała się ustaleniem ram tego projektu⁶. Komisja, wraz z działającymi w niej archiwiściami, oficjalnie zakończyła działalność w październiku 1918 r., jednak prace nad przepisami biurowymi dla urzędów centralnych nadal trwały. Ostateczny kształt instrukcja uzyskała jesienią 1920 r., a jej brzmienie zostało uznane – przynajmniej przez archiwistów – za sukces i owoc współpracy Wydziału Archiwów Państwowych z administracją rządową⁷. Dokładnie rzecz ujmując, efektem kooperacji archiwiistów i urzędników było umieszczenie w „Instrukcji biurowej dla Ministerstw” artykułu, który zakazywał niszczenia akt bez zgody zarządu archiwów państwowych. Nie wiadomo w jaki sposób administracja archiwalna starała się wpłynąć na ostateczne brzmienie instrukcji. Możliwe, że przedstawiciele WAP nie brali udziału w pracach nad ustaleniem wszystkich aspektów pracy kancelaryjnej regulowanych instrukcją, a wprowadzenie wspomnianego fragmentu było jedynie interwencją administracji archiwalnej, wywołaną przesłaniem projektu przepisów do konsultacji.

W sprawozdaniu z wykonania zaleceń rady archiwalnej, która w styczniu 1920 r. zobowiązała WAP do „uregulowanie wzajemnego stosunku władz archiwalnych i poszczególnych urzędów kancelaryjnych”⁸ stwierdzono, że rezolucja ta „została

wewnętrznych i zewnętrznych Państwa lub jego części” nie wytworzonych przez instytucje, zob. art. 3 w obu cytowanych wyżej aktach prawnych.

⁴ Tamże.

⁵ Problem opracowania tzw. przepisów registraturalnych przed 1939 r. był już przedmiotem opracowań naukowych zob m. in.: H. Robótka, *Archiwa państwowe i reforma biurowości...*, s. 91–94; tejsze, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej. (Procesy archiwotwórcze)*, Toruń 1993, s. 46–50; A. G. Dąbrowski, *Projekt przepisów archiwalnych dla urzędów administracji publicznej autorstwa Gustawa Kaleńskiego z 1928 r.*, „Teki Archiwalne. Seria nowa”, t. 6 (28), 2001, s. 71–81; I. Mamczak-Gadkowska, *Archiwa państwowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2006, s. 227–230.

⁶ H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej...*, s. 23.

⁷ Archiwum Nauki PAN i PAU w Krakowie, *Materiały prof. dra Władysława Semkowicza*, sygn. 152, nlb. – *Protokół z Sesji IV Rady Archiwalnej 3 i 4 II 1922 r.*

⁸ Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie [Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas Vilnius], *Archiwum Państwowe w Wilnie. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświaty Publicznego RP 1920–1939*, f. 286, sygn. 4, k. 49–50.

zrealizowana w zupełności [podkr. RD]” przez współpracę administracji archiwalnej przy opracowaniu wspomnianej wyżej instrukcji kancelaryjnej dla ministerstw⁹. Nie przeceniając ostatecznego wydźwięku tego stwierdzenia należy zauważyć, że od tej pory WAP, jego pracownicy i archiwiści skoncentrowali się na opracowaniu norm przechowywania registratur, zasad prowadzenia składnic akt, mechanizmów brakowania dokumentacji oraz ich egzekwowania¹⁰. Co prawda „opracowanie i wprowadzenie w życie [...] jednolitych przepisów biurowych dla wszystkich urzędów państwowych i samorządowych, przepisów opartych na systemie rzeczowym” archiwiści uznawali „za rzecz niezbędną i pilną”, to jednak działaniem tym miały zająć się „powołane do tego władze”¹¹. Dlatego też koncepcja organizacji pracy biurowej korzystającej z bezdziennikowego systemu kancelaryjnego, opartej na wykazie akt i decentralizacji czynności kancelaryjnych została zrealizowana bez udziału państwowej służby archiwalnej.

Jeśli znane są przypadki wpływu, jaki WAP wywierał na mechanizmy pracy biurowej, to trzeba zaznaczyć, że są to wypadki jednostkowe i zawsze związane są z opracowaniem pomocy kancelaryjnych. Wiadomo, że wydział uczestniczył w opracowaniu instrukcji biurowej dla kuratorów¹². Trudno stwierdzić na czym polegał ten udział. Możliwe, że sprowadzał się do analogicznych działań jak w 1920 r. przy opracowaniu instrukcji biurowej dla ministerstw. W tym samym czasie Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprosiło WAP o delegowanie rzeczoznawcy, który miałby uporządkować jego registraturę¹³. Zadnie to powierzono Tadeuszowi Manteufflowi, a efektem ubocznym tej pracy było opracowanie wykazu akt dla ministerstwa.

Po roku 1945

Pierwsze lata po zakończeniu II wojny światowej nie przyniosły zdecydowanych zmian w stosunkach pomiędzy administracją archiwalną a aktotwórcami. W latach 40. i na początku 50. to administracja państwowa we własnym zakresie starała się reformować pracę swoich kancelarii¹⁴. Jeśli Wydział Archiwów Państwowych

⁹ Archiwum Nauki PAN i PAU w Krakowie, *Materiały prof. dra Władysława Semkowicza*, sygn. 152, nlb. – *Protokoły z Sesji IV Rady Archiwalnej 3 i 4 11922 r.*

¹⁰ Por. przyp. 5.

¹¹ Wszystkie cytaty pochodzą z wniosków uchwalonych w czasie VI Sesji Rady Archiwalnej, zob. *Protokoły posiedzeń VI-ej sesji Rady Archiwalnej w d.d. 19 i 20 grudnia 1928 r. w sali posiedzeń Wydziału Archiwów Państwowych, Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Warszawie ul. Długa 13, „Archeion”, t. V, 1928, s. 24 (numeracji Działu Urzędowego).*

¹² Jest o tym mowa w napisanym przez Józefa Stojanowskiego sprawozdaniu z działalności WAP w 1928 r., opublikowanym wraz ze wspomnianym w poprzednim przypisie protokole, zob.: *tamże*, s. 20 (numeracji Działu Urzędowego).

¹³ Zob. m.in.: Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, *Tadeusz Manteuffel (1902–1970)*, sygn. 119, k. 50–52.

¹⁴ Por. R. Degen, *Sposoby usprawniania pracy biurowej w polskich urzędach w latach 1945–1950*, [w:] *Dzieje*

starał się wywierać wpływ na organizację pracy biurowej, to nadal ograniczał się w swoich działaniach do regulowania kwestii związanych z przechowywaniem akt¹⁵. Choćby w 1947 r. Antoni Rybarski – występujący jako przedstawiciel WAP – brał udział w naradzie z przedstawicielami Głównego Urzędu Pomiarów Kraju, której przedmiotem było przechowywanie akt i operatów pomiarowych w podległych GUPK urzędach. W tym samym czasie Aleksy Bachulski zaopiniował projekt „Instrukcji o przechowywaniu akt w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych”. Natomiast obaj wspomniani archiwiści, wspólnie, konsultowali brzmienie „Instrukcji o przechowywaniu akt w Ministerstwie Przemysłu i Handlu”. Nawet pierwsze deklaracje sygnalizujące konieczność zmian w przedwojennym dekreście o organizacji archiwów państwowych, nie wychodziły poza stanowisko zajmowane w tym zakresie przez archiwistów przed 1939 r. We wrześniu 1948 r. Rafał Gerber mówił o konieczności umożliwienia przedstawicielom administracji archiwalnej kontroli pracy kancelarii, jednak miała się ona według niego ograniczać do sprawdzenia mechanizmów prowadzenia akt oraz procedury przekazywania dokumentacji do składnic¹⁶.

Mimo braku zmian w uregulowaniach prawnych – uchwalony w marcu 1951 r. dekret o archiwach państwowych nie korygował dotychczas obowiązujących stosunków między archiwami państwowymi i instytucjami¹⁷ – na początku lat 50. zaczęło przeważać zdanie o konieczności dalej niż do tej pory posuniętej ingerencji w mechanizmy pracy biurowej aktotwórców¹⁸. W czasie dyskusji podczas obrad II Archiwalnej Konferencji Metodycznej w 1952 r. podkreślono, że „roztoczenie właściwej opieki nad państwowym zasobem archiwalnym będzie możliwe wówczas, gdy archiwa uzyskają wgląd także w organizację kancelarii”. Temu stwierdzeniu towarzyszyła uwaga, że administracja archiwalna powinna uzyskać wpływ „na uproszczenie obiegu pism, zmniejszenie zbędnej produkcji kancelarii i na właściwe przechowywanie akt w registraturach”¹⁹. Co prawda pośrednikami pozwalającymi na włączenie się archiwistów we wspomniane wyżej „uproszczenie obiegu pism” miały być wówczas „odpowiednie władze” (jak można się domyślać naczelne w ramach hierarchii administracyjnych), to i tak zmiany w stanowisku administracji archiwalnej w porówna-

biurokracji na ziemiach polskich, t. I, pod red. A. Górkę, I. Łucia, D. Magiera, Lublin–Siedlce 2008, s. 537–551.

¹⁵ A. Rybarski, *Wydział Archiwów Państwowych w latach 1945–1947*, „Archeion”, t. 17, 1948, s. 208; w sprawozdaniu pojawia się także informacja o tym, że zarówno A. Bachulski, jak i A. Rybarski wzięli udział w konferencji zorganizowanej przez Prezydium Rady Ministrów w 1947 r., poświęconej nowelizacji przepisów kancelaryjnych dla władz i urzędów państwowych; zakładając nawet, że ich udział w sesji wyszedł poza dążenie do zagwarantowania właściwego sposobu przechowywania dokumentacji w organach administracji państwowej, fakt ten należy uznać za wyjątkowy, por. tamże.

¹⁶ R. Gerber, *Wytyczne do projektu nowelizacji dekretu o państwowej służbie archiwalnej (Referat wygłoszony dnia 23 września na konferencji archiwalnej we Wrocławiu)*, „Archeion”, t. 18, 1948, s. 66–67.

¹⁷ Dz. U., 1951, nr 19, poz. 149.

¹⁸ Por.: C. Biernat, *Nowe metody nadzoru nad archiwami urzędów przedsiębiorstw i instytucji*, „Archeion”, t. XL, 1964, s. 86.

¹⁹ To zdanie wyrażane przez Tadeusza Grygiera, Antoniego Rybarskiego i Karoli Ciesielskiej. Oba cytaty zob.: M. Bielif.ska, *Pozearchiwalne brakowanie akt w świetle obowiązujących przepisów*, „Archeion”, t. XXII, 1954, s. 55.

niu do okresu sprzed 1939 r. były aż nadto widoczne. Archiwiści nie wyrażali już neutralnego poglądu, że administracja powinna ujednoczyć zasady pracy biurowej, ale jasno wskazywali na konieczność pilotowania przez nich procesu wprowadzania zmian w mechanizmach pracy biurowej. Efektem tych działań miało być uproszczenie sposobów wykonywania czynności kancelaryjnych.

Podstawą prawną dla wprowadzenia kontroli biurowości – początkowo w ograniczonym zakresie – było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 1957 r. w sprawie państwowego zasobu archiwalnego²⁰. Umożliwiało ono Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych przede wszystkim współuczestniczenie w ustalaniu terminów przechowywania dokumentacji w składnicach akt. Stwierdzenie, że „właściwi ministrowie [...] w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych określą [...] terminy i sposób przechowywania materiałów archiwalnych” pozwalało jednak przedstawicielom państwowej służby archiwalnej na nieco więcej. Administracja archiwalna zyskała potencjalną możliwość domagania się uzgadniania z nią kształtu wprowadzanych w życie instrukcji kancelaryjnych i wykazów akt. W pierwszym przypadku archiwiści państwowi zdobyli prawo do wpływu na zapisane w instrukcjach sposoby przechowywania dokumentacji przez kancelarię, w drugim – wywierania wpływu nie tylko na zawarty w wykazach akt kwalifikator archiwalny, ale także na ich konstrukcję. Należy tu zwrócić uwagę, że już wówczas NDAP miała określone zdanie co do warunków, jakie wykazy akt powinny spełniać. Zostało ono wyartykułowane w styczniu 1960 r., kiedy to dyrekcja wydała pismo okólne w sprawie zasad opracowywania wykazów akt²¹. Dopuszczano w nim funkcjonowanie w kancelariach wykazów strukturalnych, jednak zachęcano do opracowywania wykazów akt jednolito-rzeczowych. Pismo charakteryzowało poszczególne etapy opracowania wykazu akt i nakłaniało do tego, aby klasyfikację rzeczową zaopatrzyć w kwalifikację archiwalną poszczególnych grup dokumentacji.

W 1959 r., NDAP poszła o krok dalej. Uznała za niewłaściwy stan, w którym organy administracji państwowej wciąż korzystają się z przepisów kancelaryjnych opartych na założeniach reformy biurowej z 1931 r.²² Dyrekcja oficjalnie zwróciła uwagę Urzędowi Rady Ministrów na potrzebę zmiany obowiązujących przepisów biurowych. URM poinformował, że zalecił wszystkim ministrom zastosowanie ramowej instrukcji kancelaryjnej opracowanej w 1959 r. przez Zakład Organizacji i Techniki Pracy Biurowej przy Ministerstwie Finansów²³. Decyzja ta zyskała aprobatę NDAP i

²⁰ Dz. U., 1957, nr 12, poz. 66.

²¹ *Pismo okólne nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 18 stycznia 1960 r. w sprawie zasad opracowywania wykazów akt*, [w:] *Zbiór przepisów archiwalnych wydanych przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w latach 1952–2000*, wyb. i oprac. M. Tarakanowska i E. Rosowska, Warszawa 2001 [dalej cyt.: ZPA], s. 57–64.

²² *Okólnik nr 4 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 13 kwietnia 1960 r. w sprawie ogólnych przepisów kancelaryjnych*, [w:] ZPA, s. 67.

²³ *Tamże*, s. 67–68.

dyrekcja zobowiązała archiwistów, aby w czasie wizytacji przeprowadzanych u aktotwórców domagali się wprowadzenia wspomnianej instrukcji w życie²⁴.

W tym samym czasie NDAP przy współudziale Archiwum Akt Nowych zaangażowała się w organizowanie spotkań z przedstawicielami urzędów centralnych, na których między innymi, omawiano zagadnienia związane z biurowością tych instytucji. Efektem tych spotkań było wprowadzenie przez niektóre urzędy centralne instrukcji kancelaryjnych, wykazów akt i instrukcji archiwalnych, zaakceptowanych wcześniej przez państwową służbę archiwalną²⁵. Naczelna dyrekcja namawiała także poszczególne wojewódzkie archiwa państwowe do organizowania podobnych spotkań.

W latach 60. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych stopniowo starała się osiągnąć coraz większy wpływ na kształt pracy biurowej aktotwórców. Podczas obrad V Archiwalnej Konferencji Metodycznej w grudniu 1961 r., Halina Chrościcka sugerowała konieczność ingerencji państwowej służby archiwalnej w sprawę bieżącej biurowości²⁶. Jak zauważył w sprawozdaniu z dyskusji Piotr Bańkowski większość z wypowiadających się w tej kwestii uczestników spotkania poparła ten wniosek. Między innymi domagano się wówczas obowiązku regularnego dostarczania archiwom państwowym informacji o zmianach organizacyjnych instytucji i stałej kontroli procesu powstawaniem akt. W końcu lipca 1963 r., przy okazji wprowadzenia w życie zasad rozmieszczenia państwowego zasobu archiwalnego, po raz pierwszy jednoznacznie zauważono, że jednym z zadań jakie archiwa państwowe wypełniają w ramach nadzoru nad narastającym zasobem jest „opiniowanie normatywów kancelaryjnych (instrukcji kancelaryjnych, wykazów akt) oraz instytucji o organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych”²⁷. W marcu 1967 r. – jak zaznaczono – „wobec częstych zapytań dotyczących uprawnień poszczególnych jednostek państwowej służby archiwalnej w zakresie uzgadniania przepisów kancelaryjnych i archiwalnych”²⁸, wskazano między innymi kto – naczelny dyrektor czy dyrektorzy poszczególnych archiwów – jest uprawniony do uzgadniania przepisów kancelaryjnych konkretnych typów czy grup aktotwórców. Wreszcie w czerwcu 1970 r. stwierdzono, że zadaniem państwowej służby archiwalnej jest nie tylko opiniowanie przepisów

²⁴ Tamże, s. 68.

²⁵ Przekonuje o tym stwierdzenie, że rezultatem takich spotkań było także wprowadzanie w życie dobrych – uzgodnionych z NDAP – instrukcji kancelaryjnych, por.: *Pismo ogólne nr 15 Zastępcy Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 23 września 1961 r. w sprawie uaktywnienia nadzoru nad archiwizacją akt w zakładach pracy objętych specjalną opieką archiwów*, [w:] ZPA, s. 85.

²⁶ H. Chrościcka, *Problematyka zespołów otwartych, „Archeion”, t. XXXVII, 1962, s. 95; streszczenie dyskusji zob.: P. Bańkowski, Trzy dni Piątej Archiwalnej Konferencji Metodycznej (12–14 grudnia 1961 r.), „Archeion”, t. XXXVII, 1962, s. 23.*

²⁷ Zob. § 5, *Zarządzenie nr 5 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 29 lipca 1963 r. w sprawie rozmieszczenia między archiwa państwowe materiałów archiwalnych państwowego zasobu archiwalnego, które potoskoły i powstają po dniu 22 lipca 1944 r.*, [w:] ZPA, s. 96.

²⁸ *Pismo ogólne nr 6 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 14 marca 1967 roku w sprawie uzgadniania przepisów kancelaryjnych i archiwalnych z państwową służbą archiwalną*, [w:] ZPA, s. 104.

kancelaryjnych, ale także ich „ostateczne uzgadnianie”²⁹. W połowie lat 90. minionego wieku NDAP wprowadziła obowiązek zatwierdzania przez administrację archiwalną instrukcji kancelaryjnej, wykazu akt i instrukcji archiwalnej³⁰, aby ostatnio powrócić do formuły nakazującej jedynie uzgadnianie przepisów kancelaryjnych. Niemniej należy pamiętać, że nawet w takim, pozornie mniej zobowiązującym ujęciu, administracja archiwalna zachowała możliwość dość głębokiego ingerowania w organizację pracy kancelaryjnej aktotwórców. Nadal może domagać się wprowadzania przez nich określonego systemu kancelaryjnego i wpływać na ostateczny kształt sposobów wykonywania wszystkich czynności kancelaryjnych.

Perspektywy

Śledząc rozwój zaangażowania państwowej służby archiwalnej w regulowanie mechanizmów pracy kancelaryjnej administracji publicznej w Polsce, od 1918 r. po czasy obecne, trzeba podkreślić, że zawsze wynikało ono z ustawowego obowiązku zabezpieczenia i gromadzenia dokumentacji, która jest współcześnie określana mianem „materiałów archiwalnych”. Jeśli z perspektywy niemal stulecia można mówić o zmianach w tym zakresie, trzeba zauważyć, że podlegały nim sposoby prowadzące do osiągnięcia tego celu. Początkowo – do lat 50. XX w. – administrację archiwalną zadowalało dążenie do uregulowania kwestii przechowywania registratur, procedury przekazywania dokumentacji do archiwów bieżących i jej brakowania przez aktotwórców. Później pojawiło się przeświadczenie – mające swoje uzasadnienie w nie najwyższym przygotowaniu zawodowym pracowników administracji – że podejmowane do tej pory przez służbę archiwalną kroki, nie są wystarczające. Archiwa państwowe – nie zarzucając wcześniej stosowanych form ingerencji – zaczęły dążyć do coraz aktywniejszego wpływania na biurowość aktotwórców. Na początku było to tylko przeświadczenie o konieczności inspirowania zmian prowadzących do uproszczenia obiegu pism. Potem – starania zmierzające do upowszechnienia jednolito-rzeczowego wykazu akt, który w ocenie archiwistów był najlepszym narzędziem pozwalającym łączyć pisma w sprawy, oznaczać je i rejestrować. Wreszcie – dzięki wprowadzeniu obowiązku uzgadniania z nimi brzmienia instrukcji kancelaryjnych opracowywanych przez aktotwórców – pracownicy archiwów państwowych uzyskali możliwość dużego wpływu na najdrobniejsze nawet mechanizmy wykonywania czynności kancelaryjnych.

²⁹ Zarządzenie nr 22 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 5 czerwca 1970 r. w sprawie opiniowania przez państwową służbę archiwalną normatywów kancelaryjnych i archiwalnych, [w:] ZPA, s. 124.

³⁰ W połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, NDAP upoważniła dyrektorów archiwów państwowych do zatwierdzania instrukcji określających zasady i tryb postępowania z dokumentacją w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych wytwarzających materiały archiwalne (zarządzeniem z 22 kwietnia 1996 roku).

Jeśli z punktu widzenia służby archiwalnej oceniać dziś sens sprawowania przez nią nadzoru nad biurowością współczesnych instytucji, trzeba przyznać, że jest on nadal działaniem zasadnym, przede wszystkim dlatego, że pozwala chronić integralność materiałów archiwalnych zanim zostaną one przekazane do archiwów zakładowych. Z punktu widzenia administracji publicznej – z pozoru – wniosek jest podobny. Funkcjonując w państwie prawa, organy administracji państwowej i samorządowej są zobowiązane do podporządkowania się wielu normom prawnym, także tym, które starają się zabezpieczyć wytwarzaną przez nie dokumentację. Część z niej jest bowiem bezsprzecznie uznawana za część dziedzictwa narodowego. W tym kontekście uznanie kompetencji archiwów państwowych do ochrony materiałów archiwalnych, jako organów do tego powołanych, nie może budzić zastrzeżeń. Gdy uwzględnimy jednak wymogi jakim musi sprostać współczesna administracja publiczna, możemy spostrzec, że wątpliwości budzi sytuacja, w której archiwiści państwowi, aby chronić materiały archiwalne, zachowują możliwość rzeczywistego wpływu na określenie sposobów wykonywania wszystkich czynności kancelaryjnych.

Mimo, że od połowy lat 50. XX w. administracja archiwalna konsekwentnie starała się zdobyć, a później zachować to prawo, jej działania w tym zakresie nie zawsze spotykały się z uznaniem samych archiwistów. Z różnych powodów. Kiedy w czasie wspomnianych wcześniej obrad V Archiwalnej Konferencji Metodycznej H. Chrościcka zachęcała do intensywnej kontroli biurowości³¹, wśród licznych głosów poparcia pojawiły się także stanowiska odmienne. Przeciwnie do zbyt daleko posuniętemu wpływowi archiwistów państwowych na pracę kancelarii opowiedzieli się Ireneusz Ilnatowicz i Tadeusz Grygier. Pierwszy z nich uważał, że archiwista pracujący w archiwum państwowym nie może ingerować w proces powstawania akt, bo w ten sposób wpływa na proces kreacji źródła historycznego. Jedynym działaniem, na jakie archiwista mógł sobie pozwolić, było dla I. Ilnatowicza przypomnienie o konieczności opracowania instrukcji kancelaryjnej czy wykazu akt, bez wskazywania najlepszych dla nich rozwiązań³². Z kolei T. Grygier przekonywał, że w związku ze zmianami jakie następują we współczesnej biurowości, z postępem w metodach pracy kancelaryjnej wynikającym ze zmieniających się form administrowania, jedynym uprawnionym do ingerowania w mechanizmy pracy biurowej powinien być jej organizator, a nie archiwista³³. Nieco później – w 1964 r. – stanowisko podobne do zgłoszonego przez T. Grygiera, zajął Czesław Biernat³⁴. Wpływ archiwistów na pracę biurową uważał za zjawisko niepokojące. Według niego każdy aktotwórca powinien ustalać organizację i technikę pracy biurowej według własnych, jak najbardziej racjonalnych z jego punktu widzenia, zasad. „Złoty środek” starała się wskazać w 1966 r.

³¹ Por. wyżej w tekście i przyp. 26.

³² I. Ilnatowicz, *Z problematyki archiwalnej zespołów otwartych*, „Archeion”, t. XXXVII, 1962, s. 109.

³³ T. Grygier, *Niektóre problemy zespołu otwartego*, „Archeion”, t. XXXVII, 1962, s. 100–101.

³⁴ C. Biernat, *Nowe metody nadzoru...*, s. 87.

Jadwiga Michalska³⁵. Zgadzała się, że archiwiści nie powinni opracowywać instrukcji kancelaryjnych za pracowników zatrudnianych przez aktotwórców, ani też nakazywać wprowadzenia określonego systemu kancelaryjnego i stosowania określonych narzędzi rejestracji korespondencji. Mogli natomiast instruować w kwestii najbardziej racjonalnych sposobów pracy biurowej, wskazywać na przykłady rozwiązań stosowanych przez inne instytucje, pozostawiając jednak aktotwórcom ostateczną decyzję co do ich ewentualnego wykorzystania. Na początku lat siedemdziesiątych, w podobnym tonie, wypowiedziały się Zofia Krupska i Maria Tarakanowska³⁶.

Analiza przedstawionych wyżej stanowisk przekonuje, że dążenie do zabezpieczenia materiałów archiwalnych pozostających na stanowiskach pracy, nie musi być związane z prawem archiwistów do głębokiego ingerowania w mechanizmy pracy biurowej aktotwórców. Stwierdzenie to paradoksalnie nie oznacza również, że konieczna jest rezygnacja ze stosowanych obecnie form nadzoru nad biurowością. Nie ma bowiem potrzeby pozbawiania archiwistów prawa uzgadniania z nimi wprowadzanych w życie instrukcji kancelaryjnych. Wystarczy jedynie zadbać o to, aby koncentrowali się oni jedynie na sprawdzeniu poprawności mechanizmu prowadzenia akt i procedury przekazywania dokumentacji do archiwum zakładowego. Nie ma także potrzeby wskazywania urzędom „jedynego słusznego” rodzaju wykazu akt, jakim powinny się posługiwać i egzekwowania tego wyboru. Wystarczy, aby archiwiści państwowi sprawdzili, nie wnikając w poprawność przeprowadzenia klasyfikacji dokumentacji, czy wszystkie wytwarzane przez konkretną instytucję materiały archiwalne zostały w wykazie oznaczone symbolem „A”.

³⁵ J. Michalska, *Problem opieki nad narastającym zasobem archiwalnym w świetle doświadczeń archiwum wrocławskiego*, „Archeion”, t. XLV, 1966, s. 33–34.

³⁶ Z. Krupska, M. Tarakanowska, *Problem kształtowania narastającego zasobu aktowego w Polsce Ludowej*, „Archeion”, t. LVI, 1971, s. 54.

Резюме

Канцелярии и архивисты. Горсть замечаний на тему влияния сотрудников государственных архивов на механизмы канцелярской администрации в Польше после 1918 года.

Реализуя свои компетенции в области формирования архивных ресурсов, государственные архивы между прочим имеют возможность влиять на механизмы канцелярской работы, которую можно назвать надзором над делопроизводством. Таким образом, государственная архивная служба имеет возможность значительного вмешательства в организацию канцелярской работы конкретного производителя актов, что должно быть ведь индивидуальной чертой любой институции. Целью статьи является определение генезиса права архивной администрации на столь глубокое вмешательство в механизмы внутренней работы производителей актов. Эти рассуждения сосредоточены на формировании и развитии надзора над делопроизводством, воспринимаемого как одна из функций современных государственных архивов. В работе представлен процесс приобретения государственными архивами влияния на правила, определяющие действия на отдельных должностях, характерные для бюрократических систем управления администрацией. Автор пытается ответить на вопрос, является ли необходимым ограничение влияния на механизмы канцелярской работы, какое приобрели в Польше сотрудники государственных архивов.