

ROBERT DEGEN

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ramowe przepisy kancelaryjne. Co jest ich istotą i czy współcześnie warto z nich korzystać w administracji?

Wszystkie polskie instytucje państwowe i samorządowe muszą obecnie dysponować instrukcjami kancelaryjnymi¹. Część z nich otrzymała instrukcje wraz z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r.², pozostałe zobowiązano do opracowania przepisów kancelaryjnych³ we własnym zakresie i do wdrożenia w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych⁴. Inne organizacje – niepaństwowe i niezwiązane z samorządem terytorialnym – nie są obligowane przepisami ogólnymi do korzystania z instrukcji kancelaryjnych. Nie oznacza to, że z nich nie korzystają, tym bardziej że dobrze przygotowane przepisy biurowe są efektywnymi narzędziami w warsztacie zarządców dokumentacji. Jeśli opisują ekonomiczne i skuteczne, aktualne i indywidualne sposoby wykonywania czynności kancelaryjnych, mają przy tym cechy właściwe opracowaniom dydaktycznym, to mogą uczyć postępowania z dokumentacją w pożądanym przez organizatorów sposób, a przez to umożliwiać wdrażanie efektywnych form pracy biurowej⁵.

Z instrukcji kancelaryjnych korzysta się w Polsce od dawna, choć metodyka ich przygotowywania długo nie była przedmiotem szczególnej refleksji. Po II wojnie światowej pojawiały się drobne opracowania wskazujące cechy instrukcji⁶, lecz w podręcznikach prezentujących zasady pracy biurowej w zasadzie nie poświęcano

¹ Zobowiązanie to wynika z zapisu art. 6 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1506.

² Są to organy gmin i związków międzygminnych, organy powiatu, organy samorządu województwa, organy zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędy obsługujące te organy. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r., nr 14, poz. 67.

³ Jak pokazała dyskusja w czasie konferencji „Współczesna dokumentacja – współczesne archiwa” w Poznaniu w październiku 2016 r., terminy „przepisy kancelaryjne”, „przepisy biurowe”, „normatywy kancelaryjne” czy „normatyw biurowy” nie zawsze są uważane za synonimy określenia „instrukcja kancelaryjna”. Nie będę podejmował tu rozważań terminologicznych. Dlatego proszę uznać, że na potrzeby tego tekstu, by uniknąć powtórzeń, wszystkie przywołane przeze mnie wyrażenia są określeniami bliskoznacznymi.

⁴ Por. przyp. 1.

⁵ R. Degen, *Jeszcze o instrukcji kancelaryjnej*, w: *Zarządzanie dokumentacją, archiwistyka i... koty. Księga Jubileuszowa Profesor Haliny Robótki*, red. R. Degen, M. Jabłońska, W.K. Roman, Warszawa 2016, s. 44–55.

⁶ W. Baliński, *O instrukcji kancelaryjnej*, „Przegląd Organizacji” 1949, nr 12, s. 477–480.

im uwagi⁷. Sytuacja zmieniła się w końcu lat 50. XX w. Od tego czasu instrukcje kancelaryjne stały się częstszym przedmiotem opisu w literaturze⁸.

Inspiracją dla podjętych w artykule rozważań były „Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej” z 1931 r., które są ramowymi przepisami biurowymi⁹. Ich przykład zachęcił do zastanowienia się nad istotą takich rozwiązań i ich wykorzystaniem przy opracowywaniu instrukcji indywidualnych. Przedstawione dalej krótko okoliczności powstania przepisów z 1931 r., charakterystyka ich zawartości, proponowany i rzeczywiście zrealizowany sposób wdrożenia pozwoliły natomiast na sformułowanie kilku uwag dotyczących możliwości korzystania z ramowych przepisów kancelaryjnych współcześnie.

Geneza przepisów ramowych ogłoszonych w sierpniu 1931 r. związana jest z pracami nad reformą polskiej administracji rządowej, prowadzonymi od początku lat 20. XX w. Przybrały one na sile w końcu tego dziesięciolecia, kiedy utworzono Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej¹⁰. Sprawy kancelaryjne stały się przedmiotem zainteresowania członków dwóch sekcji komisji – sekcji systemu pracy i sekcji spraw urzędniczych. To w nich przygotowywano założenia reformy biurowej, pracowano nad racjonalnymi sposobami załatwiania spraw przez urzędników oraz mechanizmami podnoszenia kwalifikacji tej grupy zawodowej.

Pierwszy projekt przepisów kancelaryjnych dla administracji rządowej powstał wiosną 1929 r.¹¹ Autorami opracowania byli Stefan Stosyk, E. Czarnecki oraz grupa urzędników (m.in. Antoni Robaczewski). Jego poprawiona wersja już w maju 1929 r. została przekazana prezesowi Rady Ministrów. Mimo to prace nad ostateczną wersją trwały ponad 2 lata. W międzyczasie, na początku lipca 1930 r., w „Gazecie

⁷ Zob. m.in. J. Kościółek, *Organizacja i technika pracy biurowej*, Warszawa 1947. Podobnie w pracach późniejszych, np. J. Litwiniuk, *Podstawowe czynności biurowe*, Warszawa 1959. Są w tej publikacji scharakteryzowane cechy pracy biurowej, zaprezentowane zasady klasyfikacji dokumentacji i jej kwalifikacji archiwalnej, cechy i zasady tworzenia wykazów akt, sposoby wykonywania czynności kancelaryjnych.

⁸ M.in. W. Jarzębowski, *Nowoczesne biuro. Organizacja i technika*, Warszawa 1978, s. 511–512; H. Krystek, *Organizacja pracy kancelaryjnej (obiegu informacji)*, w: *Vademecum kancelaryjno-archiwalne*, red. K. Strykowski, Poznań 2001, s. 38–40; R. Banduch, *Organizacja pracy kancelaryjnej, w: Kancelaria i archiwum zakładowe. Podręcznik*, red. E. Borodij, Warszawa 2009, s. 87; K. Strykowski, *Vademecum kancelaryjno-archiwalne*, Poznań 2011, s. 50–52; H. Robótka, *Współczesna biurowość. Zagadnienia ogólne*, Toruń 2011, s. 31–46; W. Zagrodzka, *Instrukcja kancelaryjna w instytucjach kultury*, Warszawa 2013, s. 18–19.

⁹ Nie były to pierwsze polskie przepisy kancelaryjne, które w literaturze przedmiotu uważa się za ramowe. To określenie używane jest wobec rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie biurowości ministerstw, ogłoszonego w „Monitorze Polskim” 5 listopada 1920 r. (przedruk zamieszczono m.in. w „Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Skarbu” 1920, nr 41, poz. 593). Uznanie instrukcji dla ministerstw za ramową jest raczej interpretacją niewielkiej objętości przepisów (to niecałe dwie szpalty na stronie dziennika urzędowego i 10 punktów), a w ich treści nie zwracano uwagi na taki charakter wprowadzanych zapisów. Por. H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej w II Rzeczypospolitej*, Toruń 1993, s. 27.

¹⁰ Szerzej o reformie administracji i polskiej biurowości w okresie międzywojennym zob. H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej*, s. 26–58.

¹¹ Tamże, s. 39–41.

Administracji i Policji Państwowej” wydrukowano kolejny wariant¹². Po poprawkach i zwięźle ujęte, przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej były gotowe wiosną 1931 r. Wydane zostały 24 sierpnia i opublikowane trzy dni później¹³.

Przepisy wydrukowane w „Monitorze Polskim” nie są obszerne. Zajmują – wraz z wprowadzającą je uchwałą Rady Ministrów – nieco ponad 3 szpalty. Są podzielone na 16 paragrafów:

- § 1. Zakres przepisów
- § 2. Czynności kancelaryjne
- § 3. Czynności komórek organizacyjnych
- § 4. Wykaz akt, znak akt
- § 5. Obieg akt
- § 6. Oznaczenie i rozdział wpływów
- § 7. Rejestracja spraw
- § 8. Numer sprawy
- § 9. Forma załatwienia sprawy
- § 10. Sporządzanie czystopisu
- § 11. Podpisywanie
- § 12. Data pisma
- § 13. Wysyłanie pism
- § 14. Przechowywanie akt terminowych
- § 15. Przechowywanie akt ostatecznie załatwionych
- § 16. Kontrola

Zasady pracy kancelaryjnej wprowadzone przepisami oparto na stwierdzeniu, że „szybkie załatwienie sprawy jest równie ważne, jak załatwienie jej w sposób właściwy pod względem rzeczowym”¹⁴. Dlatego uznano, że każdy dokument pokonujący drogę między kolejnymi stanowiskami pracy powinien przejść przez każdy punkt zatrzymania tylko raz. Z tego też powodu liczba punktów zatrzymania powinna zostać wcześniej zaplanowana i w graficzny sposób ujęta na wykresie obiegu akt. By osiągnąć idealne tempo załatwiania spraw należało zaplanować w czasie wykonywanie czynności kancelaryjnych i zharmonizować je ze sobą, unikać czynności niepotrzebnych (takich jak potwierdzanie wykonania kolejnych zadań w pomocach rejestracyjnych) oraz dbać o porządek w dokumentacji bieżącej, odkładając akta do właściwych teczek rzeczowych niezwłocznie po załatwieniu.

Stan ten był możliwy do osiągnięcia dzięki kilku rozwiązaniom organizacyjnymi i technicznym zaproponowanym w przepisach. Między nimi znalazła się zachęta do decentralizacji czynności kancelaryjnych, czyli do podzielenia ich między wspólny

¹² S. Stosyk, *Od autora. Przepisy biurowe dla urzędów administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 13, s. 20–26 (opublikowane w ramach działu „Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach”).

¹³ Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej oraz załączone do niej „Przepisy kancelaryjne dla administracji rządowej”, M.P. 1931, nr 196, poz. 273.

¹⁴ S. Stosyk, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej w teorii i praktyce*, Warszawa 1934, s. 13.

dla całego urzędu punkt kancelaryjny i komórki organizacyjne. Podobny sens miało promowanie rzeczowego układu dokumentacji i zastosowanie wykazu akt. Ten ostatni miał pozwolić na łączenie dokumentów w sprawy, ich oznaczanie, rejestrowanie i przechowywanie w odpowiednim układzie. Porządek nadany aktom za pomocą wykazu akt i utrwalony dzięki numerom spraw mógł zaś z powodzeniem znieść konieczność rejestrowania akt.

Te nowoczesne zasady pracy kancelaryjnej zostały wprowadzone przepisami mającymi charakter ramowy. Jednoznacznie stwierdzono to w § 1 uchwały z 24 sierpnia 1931 r.¹⁵ Można krok ten uważać za swego rodzaju kompromis, za próbę pogodzenia stanowisk wielu środowisk zaangażowanych w przygotowania przepisów, zaspokojenia oczekiwań wielu resortów i podległych im urzędów, ukrycia – za ogólnością sformułowań – anachronicznych rozwiązań, do których organizacje były przywiązane. Można także widzieć w nim brak zdecydowania w promowaniu rozwiązań jeszcze nowocześniejszych¹⁶. Na pewno nie było to rozwiązanie przypadkowe, bo o takim kształcie – ramowym właśnie – zdecydowano już na etapie projektowania. Tak rok przed ogłoszeniem przepisów pisał Stosyk

Co do ujęcia projektu, ma on charakter ramowy. Starłem się uniknąć kazuistyki i rozwijania szczegółów pod kątem widzenia różnej praktyki, chodziło mi zaś o zasady postępowania zgodne z współczesnymi pojęciami i wymaganiami, o wytyczne metody pracy formalnej wewnątrz urzędu i o ogólne porozumienie się w kwestii kierunku w jakim ma pójść organizacja naszej biurowości, czyli o programowość odnośnych poczynań organizacyjnych¹⁷.

W komentarzu do wprowadzonych przepisów Stosyk dodawał

Skoro przepisy kancelaryjne miały znaleźć zastosowanie we wszystkich urzędach administracji publicznej, bez względu na dział służby i instancję, to musiały być ujęte w sposób ramowy¹⁸.

Równocześnie z ogłoszeniem przepisów ramowych rozpoczął się proces ich wdrażania. „Kompetentne władze” zaczęły opracowywać instrukcje kancelaryjne dla siebie i podległych im urzędów. Już w dniu, w którym przepisy dla administracji rządowej opublikowano, wydano instrukcje kancelaryjne dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Komunikacji. Jeszcze w 1931 r. powstała instrukcja kancelaryjna dla Ministerstwa Spraw Wojskowych. Kolejne resorty wprowadzały nowe przepisy stopniowo. Co ważne, część z nich opracowywała instrukcje kancelaryjne dla siebie i podległych im urzędów. Czasem były to osobne normatywy, jak w przypadku Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego. W 1931 r. wydało ono instrukcję dla siebie, a w 1933 r. dla podległych mu archiwów państwowych. Czasem natomiast były to wspólne przepisy kancelaryjne dla wielu instytucji. Tak choćby

¹⁵ Tamże, s. 11.

¹⁶ Por. H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej*, s. 41–46.

¹⁷ S. Stosyk, *Od autora*, s. 20.

¹⁸ Tenże, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej*, s. 27.

Ministerstwo Skarbu w 1933 r. wydało jedne przepisy kancelaryjne dla wszystkich władz i urzędów skarbowych¹⁹.

W 1931 r. MSW opublikowało instrukcje kancelaryjne dla urzędów wojewódzkich i starostw²⁰. Wdrożenie tych drugich złożyło na barki wojewodów, którzy stosunkowo szybko wywiązali się z tego zadania. Opracowując przepisy kancelaryjne dla starostw, postępowali różnie. Niektórzy wojewodowie w podległych starostwach wprowadzali instrukcje w wersji wydanej przez MSW, inni nieznacznie uzupełniali centralnie opracowane normatywy, jeszcze inni decydowali się na bardziej śmiało modyfikacje, mieszczące się jednak w ramach wypracowanych przez ministerstwo²¹.

Modyfikując rozwiązania z ramowych przepisów kancelaryjnych, wojewodowie starali się brać pod uwagę potrzeby podległych starostw, widzianych jednak jako grupa jednorodnych organizacji. Przykładem może być instrukcja dla starostw lubelskich wydana 23 grudnia 1931 r.²² Wojewoda zdecydował się skorzystać z możliwości wprowadzenia centralnej kontroli wpływów, ustalił procedurę przyjmowania podań bezpośrednio przez referentów oraz składanych ustnie do protokołu, dodał szczegółowe zasady prowadzenia różnych form rejestracji akt, budowy znaków akt i prowadzenia akt terminowych. Pomiął natomiast propozycję mechanicznego spajania dokumentacji bieżącej, gdyż – jak wyjaśniał osobno – nie widział możliwości wyposażenia wszystkich starostw w odpowiednie segregatory.

Nie są znane sytuacje, w których wprowadzano instrukcje opracowane indywidualnie, dla konkretnych urzędów, np. poszczególnych archiwów państwowych, urzędów skarbowych czy starostw. Wydaje się to być konsekwencją zobowiązania ministrów do wdrożenia nowych rozwiązań kancelaryjnych²³. Jak zauważono wcześniej, doprowadzili oni do przygotowania instrukcji dla własnych urzędów, ale jako „kompetentne władze” analogicznie postąpili względem organizacji im podporządkowanych. Jednak – jak wojewodowie starostwa – traktowali podległe urzędy jako grupę nie różniących się od siebie instytucji. Tymczasem nawet jeśli organizacje mają ten sam zakres kompetencji i tę samą strukturę organizacyjną, mogą znacznie różnić się od siebie. Rzadko kiedy zatrudniają tę samą liczbę pracowników, nie zawsze personel jest tak samo przygotowany do wykonywania przekazanych mu zadań. Pracownicy mogą różnie podchodzić do wykonywanych obowiązków i mieć różne przyzwyczajenia. Nieczęsto pokrewne instytucje funkcjonują w takiej samej przestrzeni, a poszczególne stanowiska pracy rzadko kiedy są dokładnie tak samo wyposażone. Choćby z tych powodów te same kompetencje, w instytucjach o takiej samej strukturze organizacyjnej, mogą być wykonywane inaczej. Dlatego by wprowadzić rozwiązania indywidualne, dostosowujące metody pracy kancelaryjnej do rzeczywistych potrzeb konkretnych urzędów, konieczne było dokładne poznanie instytucji. O tak dogłębną analizę mogli pokusić

¹⁹ H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej*, s. 96–99. Zob. też: I. Mamczak-Gadkowska, *Archiwa państwowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2006, s. 231–232.

²⁰ H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej*, s. 134–136, 167–170.

²¹ Tamże, s. 168–169.

²² M. Konstankiewicz, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, Lublin 2011, s. 76–77.

²³ Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych, § 2 i 3.

się jedynie ich szefowie. Dopiero po zebraniu informacji dokładnie charakteryzujących pracę urzędu, po ocenie mechanizmów pracy biurowej w kontekście ekonomicznej i skutecznej realizacji celów, możliwe było zaprojektowanie efektywnych sposobów wykonywania czynności kancelaryjnych, uwzględniających rozwiązania zalecane przez przepisy ramowe i – na samym końcu – napisanie indywidualnej instrukcji.

Oceniając efekty reformy kancelaryjnej okresu międzywojennego, zwraca się uwagę przede wszystkim na sprawy merytoryczne. Zauważa się, że przed wybuchem II wojny światowej nie udało się wprowadzić nowoczesnych rozwiązań kancelaryjnych we wszystkich urzędach administracji rządowej. Dostrzega się sukces reformy w starostwach powiatowych, w których udało się doprowadzić do decentralizacji czynności kancelaryjnych i do wdrożenia bezdziennikowego systemu kancelaryjnego. Za mniejszą bądź większą porażkę uznaje się reorganizację prac biurowych w urzędach wojewódzkich i ministerstwach. W pierwszym przypadku udało się wprowadzić jedynie system bezdziennikowy, podczas gdy kancelaria ministerialna zachowała charakter scentralizowany i system dziennikowy²⁴.

W kontekście konsekwencji, jakie przepisy z 1931 r. miały dla polskiej biurowości, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną porażkę reformy. Był nią scharakteryzowany wcześniej sposób jej wprowadzania. Zobowiązanie do wdrożenia zasad zawartych w ramowych przepisów kancelaryjnych i zapisane w uchwale Rady Ministrów potraktowano w resortach jako wymóg opracowania nowych instrukcji kancelaryjnych, wzorujących się na przepisach ramowych. Trudno się temu dziwić, skoro § 1 przepisów na pierwszy rzut oka wydaje się brzmieć jednoznacznie. Napisano w nim in.

W poszczególnych urzędach obowiązują przepisy szczegółowe, wydane przez właściwe władze, w zasadzie naczelne, w ramach wskazanych niżej zasad²⁵.

Nie zwrócono uwagi na to, że przepisy szczegółowe miały zostać wprowadzone nie dla grup instytucji, a dla poszczególnych urzędów, natomiast wydające je władze miały być „właściwe”, nie zawsze „naczelne”. Możliwe, że właśnie dlatego w 1934 r. Stosyk dokładnie komentował i rozwijał myśl z tego paragrafu przepisów

Przy opracowywaniu szczegółowych przepisów kancelaryjnych kompetentna władza musi wziąć pod uwagę cele, którym podległe jej urzędy służą i zakres ich działalności, dalej stan organizacyjny urzędów i poziom przygotowania urzędników. W praktyce zatem przepisy te mogą być nawet w obrębie tej samej władzy resortowej, w rozmaitych typach urzędów a nawet w poszczególnych urzędach tego samego typu – różne co do szczegółów. Postulat jednolitości form urzędowania – składają bardzo pożądaną – musi ustępować pierwszeństwa postulatowi celowości, t.j. dostosowania metod pracy kancelaryjnej do rzeczywistych potrzeb [wyr. S.S.]. Zarówno organizacja aparatu pomocniczego, spełniającego pracę kancelaryjną, jak metody tej pracy, muszą być przystosowane do specjalnych potrzeb poszczególnych działów służby, stojących w różnym stosunku do biegu życia i różnie rozwijających się²⁶.

²⁴ Por. H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej*, s. 183.

²⁵ S. Stosyk, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej*, s. 12.

²⁶ Tamże, s. 9.

Stosyk wyraźnie dawał w ten sposób do zrozumienia, że przepisy ramowe powstały po to, by możliwe było zaprojektowanie racjonalnego mechanizmu zarządzania dokumentacją w każdej instytucji z osobna, nie zaś napisanie instrukcji kancelaryjnej. W jego intencji ramowe przepisy były zbiorem głównych i ogólnych zasad, umożliwiających efektywne wykonywanie czynności kancelaryjnych we wszystkich organizacjach. Zapisany w nich program miał być realizowany przez instytucje, które miały opracować dla siebie szczegółowe procedury postępowania z dokumentacją. Jednak zaprojektowanie indywidualnych mechanizmów wykonywania czynności kancelaryjnych (uwzględniających rozwiązania z przepisów ramowych), później napisanie instrukcji kancelaryjnej i wdrożenie w pracy biurowej nowych rozwiązań, musiało być poprzedzone dogłębną analizą realnych sposobów wykonywania kompetencji przez instytucję i dotychczasowych mechanizmów postępowania z dokumentacją w organizacji. Miało to zmusić do odnalezienia wszystkich ograniczeń, na jakie można natknąć się, szukając zwiększenia efektywności pracy kancelaryjnej i potencjału, który przy takich wysiłkach można wykorzystać.

Powierzchny sposób korzystania z przepisów ramowych utrwalił się w Polsce po II wojnie światowej. Same przepisy z sierpnia 1931 r. obowiązywały niemal do końca lat 50. XX w.²⁷ Wtedy to – 29 października 1959 r. – Urząd Rady Ministrów zalecił poszczególnym resortom korzystanie z nowszych rozwiązań, zapisanych w ramowej instrukcji kancelaryjnej opracowanej w Zakładzie Organizacji i Techniki Pracy Biurowej przy Ministerstwie Finansów²⁸. Ministrowie zaczęli opracowywać instrukcje i wprowadzać je w podległych instytucjach. Urzędy dostawały co prawda jednolite mechanizmy prac kancelaryjnych, jednak wypracowane na zewnątrz i niekoniecznie uwzględniające lokalną specyfikę. Niekiedy miały prawo uzupełnić otrzymane przepisy i dostosować je do własnych potrzeb, innym razem były zobowiązywane do stosowania instrukcji w kształcie nadanym przez władze zwierzchnie.

Wypaczone rozumienie przepisów ramowych doprowadziło do sytuacji, w której zostały one zupełnie wyparte z polskiej rzeczywistości biurowej. Zwyciężyło przekonanie, że dla osiągnięcia efektywnie działającego aparatu kancelaryjnego wystarczy opracować instrukcję i nakazać jej stosowanie. Najlepszym przykładem jest dyspozycja ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, która na prezesa Rady Ministrów nałożyła obowiązek opracowania instrukcji kancelaryjnej dla wszystkich organów gmin i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i zespolonej administracji rządowej w województwie, a także dla urzędów obsługujących te organy²⁹. Instrukcja powstała i została ogłoszona w rozporządzeniu z 18 stycznia 2011 r., o czym wspomniano na wstępie artykułu³⁰. To nie jest dobra sytuacja. Niedocenianie wpływu, jaki na skuteczne zorganizowanie prac biuro-

²⁷ *Okólnik nr 4 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 13 kwietnia 1960 r. w sprawie ogólnych przepisów kancelaryjnych*, w: *Zbiór przepisów archiwalnych wydanych przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w latach 1952–2000*, wyb. i oprac. M. Tarakanowska, E. Rosowska, Warszawa 2001, s. 67–68.

²⁸ Jej przedruk zob. m.in. H. Robótka, *Współczesna biurowość*, s. 100–119.

²⁹ Zob. przyp. 1.

³⁰ Zob. przyp. 2.

wych mogą mieć lokalnie występujące czynniki, nie podnosi efektywności kancelarii. Wręcz przeciwnie – jest przeszkodą w osiągnięciu tego stanu. Sprzyja utrzymywaniu się w instytucjach rozwiązań znanych urzędnikom, ale anachronicznych i nieekonomicznych. Zważywszy na indywidualne braki poszczególnych instrukcji, m.in. ich nie zawsze logiczną budowę, niekompletność czy niezrozumiałość³¹, możemy dojść do wniosku, że zorganizowanie prac kancelaryjnych w pożądanym sposobie z ich pomocą jest niemożliwe.

Czy zatem warto przywrócić polskiej rzeczywistości kancelaryjnej właściwie rozumiane i stosowane przepisy ramowe? Oczywiście, bo każdy sposób zmuszający instytucje do analizy mechanizmów własnej pracy i do modyfikacji dostrzeżonych nieprawidłowości podnosi efektywność ich działania. Czy jednak jest możliwy powrót do idei forsowanej przez Stosyka na początku lat 30. XX w.? Raczej nie. W przypadku znacznej części rządowej i samorządowej administracji terenowej przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym są jednoznaczne. Instrukcje kancelaryjne określające szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych ma określać prezes Rady Ministrów, a to stwierdzenie raczej wyklucza ich ramowość. Chyba że twórcy instrukcji zinterpretują zobowiązanie płynące z ustawy szeroko, a kolejne wydane przez premiera przepisy będą miały cechy ramowej instrukcji kancelaryjnej i będą zaopatrzone w odpowiednią procedurę wdrożenia. Podobnie wątpliwy jest powrót do przepisów ramowych w przypadku instytucji podległych terenowym organom ogólnej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Trudno przypuszczać, że otrzymując instrukcje kancelaryjne od prezesa Rady Ministrów i mając prawo do wydania odpowiednich przepisów dla podporządkowanych im organizacji, zdecydują się na opracowanie dla nich ramowych zasad pracy kancelaryjnej. Nieco bardziej prawdopodobne jest to w przypadku terenowych organów administracji specjalnej, ale i tu właściwe ministerstwa muszą mieć potrzebę wprowadzenia rzeczywistych zmian w pracy biurowej urzędów. Jednak zarówno w przypadku terenowych organów administracji rządowej i samorządowej regulujących biurowość instytucji podległych, jak i w przypadku resortów konieczna jest otwarta postawa administracji archiwalnej reprezentowanej przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i dyrektorów archiwów państwowych. Musiałaby ona aktywnie włączyć się w proces przygotowywania przepisów ramowych, zadbać o wprowadzenie do nich zapisów pozwalających w odpowiedni sposób łączyć dokumentację i przechować materiały archiwalne. Archiwa nie powinny także przeszkadzać później we wprowadzaniu indywidualnych rozwiązań kancelaryjnych, efektywnych z punktu widzenia nawet pojedynczych organizacji. Najbardziej możliwy jest powrót do właściwego stosowania przepisów ramowych w przypadku administracji państwowej, która ma szczególne prawa w zakresie kształtowania zasobu archiwalnego, np. MON, MSW, MSZ. By przywrócić najlepszy mechanizm organizowania pracy biurowej, wystarczy tylko rzeczywista chęć usprawnienia kancelarii.

³¹ Por. m.in. omówienie instrukcji z 18 stycznia 2011 r. w: P. Bunkowska, *Organizacja kancelarii, w: Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.* (Biblioteka Zarządcy Dokumentacji, t. 4), Toruń 2013, s. 13–32.