

Przepisy kancelaryjne w samorządowych jednostkach administracyjnych – teoria i praktyka.

Celem referatu jest przedstawienie obowiązujących przepisów normujących funkcjonowanie kancelarii w administracji samorządowej oraz ich praktycznego stosowania na przykładzie samorządowych jednostek administracyjnych będących pod nadzorem Archiwum Państwowego w Łodzi. Wybór tych jednostek spowodowany jest ich istotnym znaczeniem dla interesów służby archiwalnej.

Podstawę źródłową referatu stanowią protokoły kontroli organów samorządu terytorialnego z lat 2001 – 2003 przeprowadzone przez pracowników Archiwum Państwowego w Łodzi oraz komputerowa baza danych NADZÓR. Informacje zawarte w protokołach kontroli, a zwłaszcza w bazie NADZÓR, cechuje narzucony schematyzm przy rejestrowaniu danych, przez co umyka wiele niuansów bogatej działalności i oryginalności rozwiązań kancelaryjnych interesujących nas aktotwórców. Trudno doszukać się w protokołach kontroli informacji o obiegu pism. Te i inne braki występujące w dokumentacji kontrolnej archiwów zakładowych uzupełnione zostały spostrzeżeniami i doświadczeniem własnym oraz pracowników Oddziału Nadzoru APŁ.

Ilość narastających współcześnie akt, w tym ciągle przede wszystkim dokumentacji aktowej, jest duża i stale wzrasta. Efektywność działania urzędów administracji samorządowej, a także innych jednostek organizacyjnych, w dużym stopniu zależy od prawidłowego merytorycznie załatwiania spraw, szybkiego obiegu akt w trakcie ich rozpatrywania oraz sprawnego nimi zarządzania. Dokumentacja aktowa powinna narastać zgodnie z ustaleniami obowiązujących normatywów kancelaryjnych.

Sposób rejestracji i znakowania pism, organizację ich obiegu w czasie załatwiania oraz postępowanie z aktami spraw po załatwieniu aż do przekazania ich do archiwum zakładowego (względnie składnicy akt) reguluje instrukcja kancelaryjna. Można ją określić jako wewnętrzny akt normatywny, regulujący sposób wykonywania przez wszystkie komórki organizacyjne (w tym wypadku administracji samorządowej) czynności związanych ze sprawnym obiegiem pism oraz trybem formalnego ich załatwiania¹. Powinna ona ustalać zasady sprawnego wykonywania zadań kancelaryjnych oraz racjonalne metody prac biurowych przy równoczesnym ograniczeniu do minimum kosztów technicznej obsługi kancelaryjnej.

Instrukcja kancelaryjna reguluje tryb narastania akt zaliczanych do materiałów jawnych. Sposób postępowania z dokumentacją niejawną ustalają odrębne przepisy.

Najważniejszą istotą każdej instrukcji kancelaryjnej jest system rejestracji. Występują dwa podstawowe systemy, zwane systemami kancelaryjnymi – system dziennikowy i system bezdziennikowy, który z kolei dzieli się na system bezdziennikowy – bezrejestrowy i system bezdziennikowy – rejestrowy². System bezdziennikowy zrywa z rejestracją poszczególnych

¹ Polski Słownik Archiwalny pod red. Wandy Maciejewskiej, Warszawa 1974, podaje następującą definicję instrukcji kancelaryjnej – *przepisy normujące zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych oraz postępowania z aktami do momentu przekazania ich do archiwum.*

² Polski Słownik Archiwalny podaje następujące definicje dot. sytemu kancelaryjnego – *sposób rejestracji, obiegu i układu akt powstających w toku bieżącej działalności twórcy zespołu; system kancelaryjny bezdziennikowy – system kancelaryjny nie stosujący rejestracji pism w dzienniku podawczym. Termin ten bywa*

pism, a rejestrację ogranicza tylko do spraw dokonywaną w specjalnym formularzu – *spis spraw*, gdzie rejestruje się jedynie pierwsze pismo wszczynające sprawę. Zastępuje on dziennik korespondencyjny (podawczy) prowadzony w systemie dziennikowym. Znak sprawy, jakim opatrzone jest każde pismo w systemie kancelaryjnym bezdziennikowym – rejestrowym informuje nas o komórce organizacyjnej załatwiającej sprawę, cyfrowym symbolem hasła według rzeczowego wykazu akt, kolejnym numerze, pod którym sprawa została zarejestrowana w spisie spraw oraz roku wszczęcia sprawy. W znaku sprawy zawiera się również znak teczki, do której powinna być odłożona sprawa po jej załatwieniu.

Zaletą systemu bezdziennikowego jest jego mniejsza pracochłonność w porównaniu z systemem dziennikowym oraz łatwiejsze dotarcie do poszukiwanych akt. Przyczynia się to do szybszego obiegu pism. Konsekwentne stosowanie systemu bezdziennikowego tzn. przestrzeganie jednolitych zasad rejestrowania spraw, tworzenia teczek aktowych oraz ich układu przynosi korzyści merytoryczne. Materiały archiwalne mogą być od razu wydzielone, właściwie uporządkowane i zabezpieczone dla przyszłych pokoleń, a przeterminowana dokumentacja niearchiwalna o jednakowym okresie przechowywania może być brakowana bez potrzeby oddzielenia jej od dokumentacji o innym okresie przechowywania. Stosowanie systemu bezdziennikowego pomocne jest również w celu szybkiego dotarcia do potrzebnej dokumentacji. Ułatwia w znacznym stopniu przygotowanie akt do przekazania do archiwum zakładowego urzędu, a po ustawowym okresie ich przechowywania w tym archiwum, przekazanie materiałów archiwalnych do właściwego archiwum państwowego. Z tych względów system ten, uważany za nowoczesny w porównaniu z systemem dziennikowym, zalecany jest przez służbę archiwalną do stosowania w jednostkach organizacyjnych.

Koniecznym warunkiem prawidłowego działania systemu kancelaryjnego bezdziennikowego jest prawidłowa i sprawna organizacja zakładu pracy oraz przejrzyste kryteria podziału czynności pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne i stanowiska pracy. Ważne jest również przygotowanie zawodowe oraz sumienność pracowników wszystkich szczebli wytwarzających dokumentację.

Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, które wytwarzają materiały archiwalne zobowiązane są do posiadania instrukcji kancelaryjnej. Wynika to z art. 6 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983 r. (tekst jednolity Dz. U. nr 171, poz. 1396 z dnia 29 sierpnia 2002 r.).

Każda instrukcja kancelaryjna powinna zawierać wykaz akt, stanowiący rzeczową klasyfikację wszystkich pism powstających w danej jednostce organizacyjnej, niezbędny do klasyfikacji i archiwalnej kwalifikacji akt. Wykazy akt, będące najczęściej załącznikami do instrukcji kancelaryjnej, odgrywają zasadniczą rolę w procesie zarządzania aktami w zakładach pracy. Dobrze skonstruowane wykazy akt są podstawowym narzędziem służącym do porządkowania narastającej współcześnie dokumentacji i jej selekcji. Wykaz akt jest niezbędną pomocą kancelaryjną ułatwiającą przechowywanie, oznaczanie i odszukiwanie pism. Tym samym przyczynia się do przyspieszenia załatwienia sprawy³. Nie wydaje się możliwe sprawne działanie urzędu (zakładu pracy) bez tego normatywu kancelaryjnego.

Występują różne wykazy akt, jednak od lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia zalecane są do stosowania we wszystkich jednostkach organizacyjnych jednolite, rzeczowe wykazy akt o sposobie sygnowania dziesiętnym. Wykaz ten, opiera się na systemie

używany na oznaczenie systemu kancelaryjnego rzeczowo – rejestrowego lub systemu kancelaryjnego rzeczowo – bezrejestrowego; system kancelaryjny dziennikowy (dziennikowo – numerowy) – system kancelaryjny polegający na rejestrowaniu pism w dzienniku podawczym według kolejnej liczby dziennika.

Ilekroć w referacie mowa jest o systemie kancelaryjnym bezdziennikowym to należy pod tym pojęciem rozumieć jego odmianę rejestrową.

³ Polski Słownik Archiwalny podaje następującą definicję wykazu akt – (*plan akt, plan registratury, podział rzeczowy akt*) – wykaz haseł rzeczowych oznaczonych symbolami klasyfikacyjnymi, kwalifikacją archiwalną, a wyrażający rzeczową klasyfikację akt twórcy zespołu.

klasyfikacji dziesiętnej. Dzieli całość dokumentacji wg zagadnień (grup akt, problemów), które są przedmiotem działania danej jednostki organizacyjnej, przechodząc od zagadnień ogólnych do bardziej szczegółowych. Całość dokumentacji dotycząca tego samego zagadnienia opisana jest jednakowym hasłem (tytułem) i oznaczona tym samym cyfrowym symbolem klasyfikacyjnym. Ułatwia to zakładanie teczek akt. Każdateczka spraw może być łatwo zidentyfikowana i odnaleziona. Wykaz ten stanowi, niezależną od struktury organizacyjnej, rzeczową klasyfikację wszystkich akt powstających w toku działalności instytucji i zawiera ich kwalifikację archiwalną. Obejmuje wszystkie sprawy i zagadnienia z zakresu działalności instytucji oznaczone w poszczególnych pozycjach symbolami, hasłami oraz kategorią archiwalną. Zmiany organizacyjne jednostki nie pociągają za sobą konieczności opracowania nowego wykazu. Znając zasady jego tworzenia i budowę, w miarę potrzeby, można go łatwo przebudowywać.

Rzeczowy wykaz akt jest podstawową i nieodzowną pomocą kancelaryjną w systemie kancelaryjnym bezdziennikowy, bez której ten system nie może funkcjonować.

W dniu 27 maja 1990 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dająca prawne podstawy odrodzenia samorządności w Polsce⁴. Nie rozwiązała ona jednak problemu należytego zabezpieczenia samorządowego zasobu archiwalnego. Zasób ten potraktowany został jako niepaństwowy i nie podlegał nadzorowi archiwów państwowych. Ten szkodliwy, z punktu widzenia zadań państwowej administracji archiwalnej, stan rzeczy trwał blisko 10 lat. Sytuację tę zmieniły nowe ustawy ustrojowe z 1998 r.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzona została w Polsce reforma administracji publicznej. W miejsce dotychczasowych urzędów terenowych organów administracji rządowej (urzędów wojewódzkich i urzędów rejonowych) wprowadzono system rządowej administracji zespolonej obejmujący zasięgiem swego działania teren województwa⁵. Kompetencje dotychczasowych organów administracji rządowej w dużej mierze przekazano nowym strukturom administracji samorządowej – urzędom marszałkowskim i starostwom powiatowym.

Jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowania nowych urzędów administracji samorządowej wydano dla nich w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów instrukcje kancelaryjne. Dnia 18 grudnia 1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji w województwie (Dz. U. nr 161, poz. 1109), a Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz. U. nr 160, poz. 1073) i dla organów powiatu (Dz. U. nr 160, poz. 1074). W urzędach samorządu gminnego nadal obowiązywała instrukcja kancelaryjna wprowadzona zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1990 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach gmin, związków komunalnych i sejmików samorządowych (niepublikowane – pismo P-130-48-90) zastąpiona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. nr 112, poz. 1319).

⁴ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 – tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

⁵ Kompetencje i zakres działania nowych struktur administracyjnych określiły: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami) oraz ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową Państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668).

Administracja samorządowa posiada więc normatywy kancelaryjne dla wszystkich szczebli samorządu.

Poniżej podaję przepisy normujące pracę kancelaryjną administracji samorządowej (stan na dzień dzisiejszy):

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa Dz. U. nr 160, poz. 1073. Rozporządzenia zmieniające: z dnia 7 grudnia 1999 r. Dz. U. nr 103, poz. 1192, z dnia 29 września 2001 r. Dz. U. nr 116, poz. 1244.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu Dz. U. nr 160, poz. 1074. Rozporządzenia zmieniające: z dnia 7 grudnia 1999 r. Dz. U. nr 102, poz. 1187, z dnia 29 września 2001 r. Dz. U. nr 116, poz. 1243
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych Dz. U. nr 112, poz. 1319. Rozporządzenia zmieniające: z dnia 10 marca 2003 r. Dz. U. nr 69, poz. 636 (obowiązuje od 8 maja 2003 r.).

Zawartość instrukcji kancelaryjnych organów samorządowych jest następująca:

- postanowienia ogólne
- przyjmowanie i obieg korespondencji
- przedstawianie korespondencji członkom zarządu
- czynności kancelaryjne sekretariatów
- przeglądanie i przydzielanie korespondencji
- wewnętrzny obieg akt
- system kancelaryjny, rejestracja i znakowanie spraw oraz archiwizacja akt
- załatwianie spraw
- wysyłanie i doręczanie pism
- przechowywanie akt
- przekazywanie akt do archiwum zakładowego
- opłaty skarbowe
- postępowanie z aktami organów gmin
- powielanie i publikowanie
- zbiory wspomagające
- wykorzystanie informatyki w czynnościach kancelaryjnych
- nadzór nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych

Jak z powyższego widać zakres regulacji postępowania z dokumentacją jest szeroki. Z punktu widzenia interesów służby archiwalnej najważniejsze są rozdziały określające system kancelaryjny, sposób rejestrowania i znakowania spraw, archiwizację akt, przechowywanie akt i przekazywanie ich do archiwum zakładowego.

Obowiązujące administrację samorządową instrukcje kancelaryjne są szczegółowe i trudne w zrozumieniu. Używany w nich język wymaga przynajmniej podstawowego przygotowania ze strony posługującego się nimi. Pewną pomocą może służyć słownik objaśniający używane w instrukcji określenia umieszczoney w rozdziale I *Postanowienia ogólne*. Instrukcje kancelaryjne składają się z kilkunastu rozdziałów i liczą po kilkanaście

stron. Wszystkie uzupełnione są dużą ilością załączników, w tym przede wszystkim jednolitymi, rzeczowymi wykazami akt, liczącymi przeszło 100 stron. Wykazy te dzielą akta na 10 grup rzeczowych. Hasła tworzonych teczek aktowych powstają na IV rzędzie podziału. Grupy rzeczowe pierwszego stopnia podziału klasyfikacyjnego oprócz akt typowych dotyczących zarządzania, kadr, środków rzeczowych i ekonomiki określonej jako – budżet, podatki, rachunki, obejmują jeszcze następujące grupy spraw: 4 – kultura, sport, turystyka, oświata; 5 – sprawy obywatelskie, urzędy stanu cywilnego, sprawy wojskowe, obrona cywilna, straż pożarna, komunikacja, drogownictwo, łączność; 6 – rolnictwo, leśnictwo, gospodarka wodna, przemysł, usługi, handel; 7 – gospodarka komunalna, mieszkaniowa, lokalowa, przestrzenna, budownictwo, urbanistyka, architektura, geologia, ochrona środowiska; 8 – zdrowie, pomoc społeczna, osoby niepełnosprawne; 9 – zatrudnienie i sprawy socjalne. Takie rozbudowanie wykazów akt wynika z szerokich zadań administracji samorządowej. Te same akta otrzymują różną kategorię archiwalną – wyższą w komórce macierzystej, w której zostały wytworzone i niższą w innych komórkach organizacyjnych, gdzie stanowią jedynie materiał pomocniczy, informacyjny. Ważnym elementem w wykazach akt jest rubryka zatytułowana „Uwagi”, która ułatwia prawidłowe zakładanie teczek aktowych, właściwą ich kwalifikację archiwalną czy też ustalenie zakończenia sprawy, od którego oblicza się okres przechowywania akt.

Zapoznanie się z całą instrukcją, a zwłaszcza załącznikiem w postaci wykazu akt, nie jest sprawą prostą. Umiejętności wymaga także posługiwanie się wykazem akt na co dzień.

Przeobrażenia prawno - ustrojowe z lat 1989 – 1999 spowodowały w efekcie, że wcześniejsze składnice akt jednostek samorządu terytorialnego stały się archiwami zakładowymi.

Na obszarze działalności Archiwum Państwowego w Łodzi od dnia 1 stycznia 1999 r.⁶ po nadzorem służby archiwalnej jest 69 urzędów administracji samorządowej. W tym jeden urząd marszałkowski, 8 starostw powiatowych, 12 urzędów miejskich, 5 urzędów miasta i gminy (lub gminy i miasta) oraz 43 urzędy gminy. Wszystkie urzędy miast i gmin rozpoczęły swoją działalność 27 maja 1990 r. w miejsce organów administracji państwowej, starostwa zaś 1 stycznia 1999 r. w miejsce urzędów rejonowych lub ich delegatur. Urząd Marszałkowski w Łodzi powołano dnia 1 stycznia 1999 r.

Na podstawie analizy danych zawartych w protokołach kontroli jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego można stwierdzić, że obowiązujące administrację samorządową przepisy kancelaryjne są znane. W prowadzenie ich w życie, jeżeli chodzi o teren działania nadzoru APŁ, poprzedzone zostało szkoleniem na seminarium kancelaryjno – archiwalnym zorganizowanym w lutym 2000 r. przez Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Łodzi. Skierowane ono było do sekretarzy urzędów miejskich i gminnych a więc osób, którym z racji powierzonych zadań podlegają m. in. sprawy kancelaryjne. Szkolenie prowadzili pracownicy Archiwum Łódzkiego⁷. Nie objęło ono jednak wszystkich tworzących akta pracowników urzędów. W większości nadzorowanych jednostek administracji samorządowej nie było również instruktazu poprzedzającego wprowadzenie nowych normatywów kancelaryjnych w życie.

Zdecydowana większość urzędów samorządowej administracji terytorialnej stosuje w praktyce nakazany przez instrukcję kancelaryjną system kancelaryjny bezdziennikowy (w liczbie 53), niekiedy określany w protokołach kontroli jako mieszany (w liczbie 12) i 2 –

⁶ Związane to było z wejściem w życie z dniem 1 I 1999 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. 1998, nr 106, poz. 668, której postanowienia wprowadziły zmiany w obowiązującej ustawie archiwalnej dopuszczający nadzór archiwalny w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ W szkoleniu wzięło udział 130 osób.

system kancelaryjny dziennikowy⁸. Fakt określania stosowanego w praktyce w urzędach samorządowych systemu kancelaryjnego bezdziennikowego systemem kancelaryjnym mieszanym wynika z niezbyt trafnych sformułowań przyjętych już w samej instrukcji kancelaryjnej. Z jednej strony pisze się w niej, że „w wydziałach urzędów obowiązuje bezdziennikowy system kancelaryjny oparty na jednolitym rzeczowym wykazie akt”⁹, a z drugiej strony pracownik sekretariatu przyjmując korespondencję powinien rejestrować ją w *dzienniku korespondencji*¹⁰. Dalej mówi się, że *sekretariat kierownika urzędu może prowadzić dziennik korespondencyjny (na nośniku papierowym lub jako rejestr informacyjny), w którym rejestrowane będą wszystkie pisma kierowane do kierownika urzędu...*¹¹. Zapisy te mogą wprowadzić pewne zamieszanie i niezrozumienie w określeniu nakazanego systemu kancelaryjnego. Do rejestru korespondencji prowadzonego metodą tradycyjną wykorzystywane są w urzędach administracji samorządowej jako pomoc *dzienniki korespondencyjne (podawcze)*. Tej nazwy używa się również dla określenia rejestru prowadzonego elektronicznie. Praktyka pokazuje, że rejestrowanie pism przychodzących i wychodzących czy rejestrowanie tylko pism przychodzących, jak to jest stosowane w niektórych urzędach, jest jedynie formą kontroli wpływu i wypływu pism. Nadawane pismom kolejne numery nie mają żadnego wpływu na rejestrowanie spraw (znak sprawy). Właściwszym określeniem w tym wypadku byłby rejestr (kontrolka) pism (korespondencji) wchodzących i wychodzących¹². Można więc przyjąć, że we wszystkich urzędach samorządu terytorialnego stosowany jest system kancelaryjny bezdziennikowy. W większości z nich te czki zakładane są na podstawie wykazu akt, a rejestracja i znakowanie pism wszczynających sprawę odbywa się w oparciu o spisy spraw bądź rejestry kancelaryjne. Czynności te wykonują referenci. Prowadzona jest również rejestracja pism wpływających i wychodzących w „dzienniku korespondencyjnym” prowadzonym najczęściej w formie elektronicznej, który pełni jedynie rolę kontrolną. Znakiem kancelaryjnym pisma (wyróżnikiem, identyfikatorem) nie jest jednak numer z dziennika podawczego, lecz znak sprawy.

Czynnikiem mającym podstawowe znaczenie dla prawidłowej pracy urzędu oraz w dalszej kolejności właściwego funkcjonowania archiwum zakładowego jest przestrzeganie i prawidłowe stosowanie instrukcji kancelaryjnej. Poziom wykonywanej pracy biurowej uzależniony jest od stopnia stosowania w praktyce tego normatywu oraz umiejętności posługiwania się obowiązującym wykazem akt. Na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli, które przekładają się na bazę NADZÓR, można stwierdzić, że stopień przestrzegania normatywów kancelaryjnych określony jest jako dobry w 38 jednostkach samorządu terytorialnego, jako zadawalający w 22 i niezadawalający w 7. Dane te oceniają przestrzeganie przepisów kancelaryjnych w całym urzędzie a nie w jego poszczególnych komórkach organizacyjnych, gdzie wygląda to niejednakowo. Komórkami, które mają największe trudności w stosowaniu wykazów akt są referaty zajmujące się sprawami dotyczącymi budownictwa a zwłaszcza geodezji.

⁸ W stosunku do dwóch jednostek samorządowych z terenu działalności Oddziału w Sieradzu brak jest danych odnośnie interesującego tematu.

⁹ Rozdz. VII, par. 13 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz. U. nr 160, poz. 1074)

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z 1999 r., nr 112, poz. 1319, par. 8, ust. 1) - „Pracownik sekretariatu przyjmuje korespondencję oraz, jeżeli nie została wprowadzona do żadnego z rejestrów, rejestruje ją w dzienniku korespondencji ...”

¹¹ Zobacz np. jw. par. 21, ust. 2

¹² Autor referatu przyjmuje pogląd Haliny Robótki, że jeżeli numery prowadzonej pomocy w postaci rejestru korespondencji nie ważą na znaku pism, ani na układzie registratury, to nie może być mowy o stosowanym systemie kancelaryjnym mieszanym.

Prześlony przez referenta typowy obieg dokumentacji w urzędach wygląda następująco: wszystkie pisma wpływające do urzędu są rejestrowane w dzienniku „korespondencyjnym” prowadzonym przez sekretariat (tylko w niewielu urzędach funkcjonuje kancelaria) następnie opatrywane datą wpływu po czym, po dekretacji przez kierownika urzędu lub inną upoważnioną osobę, sekretariat przekazuje pisma bez pokwitowania właściwym wydziałom. Tam kierownik wydziału przydziela je poszczególnych referentom, którzy rejestrują je w spisach spraw lub wpisują znak sprawy w obrębie pieczętki wpływu. Czynności te, jak i zakładanie i prowadzenie teczek aktowych, powierzane są referentom prowadzącym daną grupę spraw. Wszystkie pisma wychodzące, bądź tylko najważniejsze, ponownie są rejestrowane w dzienniku korespondencyjnym lub np. w pocztowej książce nadawczej. Numery nadawane w dzienniku korespondencyjnym nie mają wpływu na znakowanie pism a sam dziennik pełni jedynie rolę kontrolnego rejestru kancelaryjnego. W większości urzędów dziennik korespondencyjny prowadzony jest w postaci elektronicznej. Zgodnie z instrukcją kancelaryjna obieg akt odbywa się bez pokwitowania. Opisany schemat obiegu dokumentów, z niewielkimi modyfikacjami, powtarza się praktycznie w każdej jednostce samorządowej.

Można przyjąć, że zakładanie teczek w komórkach organizacyjnych większości urzędów samorządowych opiera się na rzeczowym wykazie akt, który umożliwia i reguluje poprawne znakowanie i opisanie teczek. Niejednokrotnie tytuły na teczkach uzupełniane są o dodatkowe opisy uściślające czy poszerzające ich zawartość. Często w znaku teczek brak jest symbolu komórki organizacyjnej. Do większości teczek zakładane są i prowadzone spisy spraw.

Teczki akt posiadają również zaznaczoną klasyfikację archiwalną, która w większości jest prawidłowa. Dotyczy to szczególnie akt powstających w ostatnich latach. Należy w tym miejscu podkreślić, że wykazy akt ulegają szybkiej dezaktualizacji z powodu licznych zmian w obowiązującym prawie, często trudnych do uchwycenia przez zainteresowanych. Stosowany od 1 stycznia 1999 r. wykaz akt dla organów gmin i związków międzygminnych został w całości zastąpiony nowym wykazem akt stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2003 r., który obowiązuje od dnia 8 maja 2003 r. Wprowadzenie takiej zmiany w trakcie roku musiało przysporzyć urzędowi wiele problemów w funkcjonowaniu biurowości. Świadczy to również o pewnej ignorancji władz w sprawie stosowania przepisów kancelaryjnych.

Ułatwieniem w poprawnym korzystaniu z wykazu akt jest sporządzenie i posługiwanie się w pracy bieżącej szczegółowym wyciągiem z wykazu akt, zawierającym odpowiednie symbole i hasła klasyfikacyjne oraz kategorie archiwalne dokumentacji występującej w działalności danej komórki organizacyjnej a nawet poszczególnego referenta. Niestety takie postępowanie, o którym mowa jest w instrukcjach kancelaryjnych, znacznie upraszczające posługiwanie się wykazem nie jest stosowane w praktyce. Urzędy narzekając niejednokrotnie na brak haseł pozwalających określić niektóre pojawiające się zagadnienia nie wykorzystują, bądź wykorzystują sporadycznie, możliwości bardziej szczegółowej rozbudowy kolejnych stopni podziału klasyfikacyjnego wykazu akt.

W zasadzie w większości urzędów samorządowych w miarę poprawne przestrzega się obowiązującego systemu kancelaryjnego, a co za tym idzie sposobu rejestrowania spraw, znakowania pism i teczek oraz ich poprawnego kwalifikowania. Działania te wynikają m. in. z potrzeb praktycznych referentów, częstą koniecznością szybkiego odszukania i dotarcia do potrzebnych dokumentów. Nie bez znaczenia pozostaje fakt najdłuższej ze wszystkich nadzorowanych jednostek organizacyjnych tradycji stosowania systemu kancelaryjnego bezdziennikowego¹³. Utrudnieniem w tej działalności są zbyt częste zmiany organizacyjne,

¹³ Organy samorządu terytorialnego zaczęły go stosować w latach 1934 – 1935.

brak jednoznacznych podziałów kompetencyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz zmiany kadrowe, niepoprzedzone właściwym wdrożeniem w problematykę kancelaryjną. Umiejętności posługiwania się instrukcją kancelaryjną a zwłaszcza wykazem akt oraz praktyczne ich zastosowanie są zróżnicowane nawet wśród pracowników tego samego urzędu. Stąd częsta różnorodność w praktyce i jakości pracy biurowej występująca w jednym urzędzie.

Zgoła inaczej wygląda sytuacja, jeżeli chodzi o przechowywanie akt w komórkach organizacyjnych (na stanowisku pracy) i przekazywanie ich do archiwum zakładowego.

Sprawę przechowywania akt w registraturze reguluje praktycznie jeden ustęp instrukcji, który mówi, że w *wydziałach przechowuje się akta spraw załatwianych w ciągu roku kalendarzowego – przed przekazaniem ich do archiwum zakładowego*¹⁴. Powoduje to m. in. dużą dowolność sposobu i miejsca gromadzenia akt – na regałach, w szafach, biurkach czy w korytarzach. Najczęściej nie posiadają one żadnego logicznego układu i dotrzeć do nich może w miarę sprawnie jedynie pracownik stale z nich korzystający.

Zgodnie z obowiązującymi w administracji samorządowej instrukcjami kancelaryjnymi akta spraw ostatecznie załatwionych powinny być przekazywane z komórek organizacyjnych do archiwum zakładowego kompletnymi rocznikami po upływie 1 roku. Przekazywanie powinno odbyć się na podstawie spisu zdawczo – odbiorczego po szczegółowym przeglądzie i uporządkowaniu akt przez referentów. Dalej instrukcje te w sposób szczegółowy opisują m. in. co rozumie się przez uporządkowanie akt, jak należy prawidłowo sporządzić spisy zdawczo – odbiorcze. Wszystkie czynności związane z przygotowaniem i przekazaniem akt do archiwum zakładowego powinni wykonywać referenci – twórcy tychże akt. Praktyka w kontrolowanych urzędach jest daleka od wskazań instrukcji kancelaryjnej. Na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli archiwów zakładowych jednostek organów samorządu terytorialnego można stwierdzić, że jednostki te nie stosują się do obowiązku systematycznego i kompletnego przekazywania akt do archiwum zakładowego. Dotyczy to przede wszystkim dokumentacji nadzoru budowlanego, nadzoru geodezyjnego (nie bez znaczenia w stosunku do tego rodzaju akt jest interpretacja przepisów instrukcji kancelaryjnej i określenie zakończenia sprawy) oraz kadr. Problem odnosi się więc do dokumentacji, która jest wykorzystywana w bieżącej pracy urzędu znacznie częściej niż akta finansowo – księgowo i obsługi administracyjnej. Odnosi się to także w dużym stopniu do akt najważniejszych, wieczystych, które są przedmiotem zainteresowania państwowej administracji archiwalnej. Jest to tym bardziej niepokojące, gdyż jak uczy praktyka, akta, które nie zostały przekazane do archiwum zakładowego, nawet w sposób nieprawidłowy, giną. Natomiast akta, które przekazuje się do archiwum zakładowego są najczęściej nieuporządkowane, bez ewidencji, bądź w najlepszym wypadku z ewidencją sporządzoną w sposób nieprawidłowy. Najczęściej popełniane błędy przy przekazywaniu akt do archiwum zakładowego to spisywanie na jednym spisie zdawczo – odbiorczym materiałów archiwalnych i dokumentacji niearchiwalnej, używanie niewłaściwych formularzy, ograniczanie się w nadawanych teczkach aktowym tytułach jedynie do hasła z wykazu akt. Ewidencjonowanym aktom nie nadaje się właściwego układu, niejednokrotnie spisy sporządza się odrębnie. Ewidencja akt przedstawia się lepiej w archiwum zakładowym. Spisy zdawczo – odbiorcze znajdujące się w archiwum są często rezultatem pracy archiwisty zakładowego lub efektem usług archiwizacyjnych zleczanych przez jednostkę. Należy podkreślić, że przedstawiona praktyka nie dotyczy wszystkich kontrolowanych organów administracji samorządowej ale jest, niestety, dominująca.

Przyczyn tych praktyk i takiego stanu rzeczy jest wiele. Najważniejszymi z nich to - niechęć referentów do obarczania się dodatkowymi czynnościami; zła organizacja czasu

¹⁴ np. Dz. U., 1999 r., nr 1319, poz. 1319, par. 34, ust. 2; D. U. 1999 r. nr 102, poz. 1187, par. 34, ust. 2.

pracy; odkładanie wielu czynności dotyczących prawidłowego postępowania z aktami na później przez co, w przypadku przygotowywania akt do przekazania do archiwum zakładowego, wiele prac kumuluje się (potrzeba uzupełnienia opisu teczek, nadanie odpowiedniego układu spisowym aktom); brak kontroli ze strony przełożonych; kontynuacja niedobrych nawyków, przyzwyczajęń; zły stan techniczny (i) lub złe usytuowanie archiwum zakładowego utrudniające korzystanie z przechowywanych w nim akt (np. archiwum znajdujące się w innym budynku niż budynek biurowy, strych, piwnica, zły stan techniczny lokalu, niewystarczające oświetlenie); niewłaściwa merytorycznie obsada pracownika zajmującego się archiwum zakładowym; niezrozumienie przez przełożonych zadań i funkcji archiwum zakładowego; niska kultura urzędnicza. Wszystkie te nieprawidłowości sprowadzają się w zasadzie do nieprzestrzegania przepisów instrukcji kancelaryjnej i niemożności wypracowania wśród pracowników urzędu nawyków do postępowania z dokumentacją zgodnie z przepisami.

Usprawiedliwieniem, do pewnego stopnia, tych nieprawidłowości są częste zmiany organizacyjne wpływające niekorzystnie na pracę urzędów, niedoskonałość wykazów akt, nie w pełni odpowiadających wszystkim rodzajom dokumentacji powstającej w urzędach, częste zmiany w okresach przechowywania dokumentacji niearchiwalnej oraz zaniechanie instruowania nowych pracowników w zakresie właściwego wykonywania niemerytorycznych (technicznych) czynności biurowych.

Podsumowując należy stwierdzić, że w organach samorządu terytorialnego działających na obszarze właściwości terytorialnej nadzoru APŁ instrukcja kancelaryjna wraz z wykazem akt jest znana i dostępna. Wprowadzenie jej poprzedzone zostało szkoleniem pracowników urzędów odpowiedzialnych za jej przestrzeganie. Rozwiązania nakazujące stosowanie systemu kancelaryjnego bezdziennikowego są stosowane w praktyce. Teczki akt spraw są zakładane i opisywane zgodnie z wykazem akt. W kontrolowanych urzędach często spotykamy się z różnymi modyfikacjami odnośnie praktycznego stosowania bezdziennikowego systemu kancelaryjnego, który we wszystkich urzędach wspomagany jest prowadzeniem rejestru pism (dziennika korespondencji). Nie jest przestrzegana ta część instrukcji kancelaryjnej, która mówi o systematycznym i kompletnym przekazywaniem akt spraw zakończonych do archiwum zakładowego. Przekazywanie akt do archiwum zakładowego, jeżeli ma miejsce, nie dotyczy wszystkich referatów, jest nieprawidłowe, niesystematyczne i wymuszone brakiem miejsca na składowanie akt w komórkach organizacyjnych bądź zaleceniami pokontrolnymi wydanymi przez archiwum państwowe. Przedstawione uwagi są ogólne i nie odnoszą się szczegółowo do każdego urzędu. W porównaniu z innymi rodzajami jednostek organizacyjnych będącymi pod nadzorem APŁ stopień przestrzegania interesujących nas uregulowań kancelaryjnych, pomijając USC, jest mimo wszystko największy.

Wnioski wypływające z przedstawionej sytuacji są następujące:

- W przeprowadzanych kontrolach organów administracji samorządowej większą uwagę należy poświęcić na sprawy całościowego i właściwego przestrzegania normatywów kancelaryjnych w komórkach organizacyjnych
- Szkoleniem, przynajmniej wewnętrznym, dotyczącym stosowania obowiązujących przepisów kancelaryjnych, w tym właściwego posługiwania się wykazem akt, zakładania teczek aktowych, rejestracji spraw, trzeba objąć wszystkich referentów wytwarzających akta
- Wypracować i wdrażyć wśród pracowników biurowych właściwe nawyki do zgodnego z przepisami postępowania z dokumentacją
- Przeprowadzać nakazany przez instrukcje kancelaryjne organów samorządowych nadzór wewnętrzny nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych

-
-
- Dostosować do potrzeb urzędów rozwiązania dotyczące przekazywania akt do archiwum zakładowego, w szczególności dokumentacji nadzoru budowlanego, nadzoru geodezyjnego i akt osobowych
 - Szerzej wdrażać do prac biurowych szeroko rozumianą informatyzację przyspieszającą wyszukiwanie i przetwarzanie informacji.

Literatura:

1. Banduch Roland, *Stosowanie rzeczowych wykazów akt w administracji samorządowej*, w: *Archiwa samorządowe. II Krajowe Sympozjum Archiwalne 28 – 29 września 1999 r.*, Warszawa 1999, ss. 121 – 127
2. Filipczak Teresa, *Archiwa samorządowe województwa małopolskiego. Stan i potrzeby*, w: *jw.*, ss. 129 – 143
3. Jastrzębowski Jan, *Archiwa samorządowe województwa pomorskiego*, w: *jw.*, ss. 145 – 149.
4. Robaczewski Piotr, *Archiwa samorządowe województwa Kujawsko Pomorskiego*, w: *jw.*, ss. 151 – 156.
5. Kowalik Joanna, *Archiwa samorządowe nadzorowane przez Archiwum Państwowe w Radzynie Podlaskim*, w: *Archiwista Polski*, nr 2 (26), 2002, ss. 71 – 78.
6. Borodji Eugeniusz, *Współczesne przepisy kancelaryjno – archiwalne, ich zalety i wady*, w: *Archiwista i archiwiści w dobie społeczeństwa informacyjnego. Pamiętnik IV Powszechnego Zjazdu Archiwów Polskich, Szczecin, 12 – 13 września 2002 r., t. I* pod red. Darii Nałęcz, Toruń 2002, ss. 115 – 134.