

**Mariusz Szyrski, Radosław
Mędrzycki**

**Obowiązki kierownika podmiotu
według nowej instrukcji
kancelaryjnej**

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 112-127

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Obowiązki kierownika podmiotu według nowej instrukcji kancelaryjnej

I. Wprowadzenie

Obecnym przekształceniom polskiej administracji publicznej towarzyszy nieodłącznie rozwój przepisów kancelaryjnych¹. Współzależność ta wynika z fundamentalnej roli przypisywanej rozwiązaniom kancelaryjnym stworzonym w celu prawidłowego funkcjonowania struktur administracyjnych. Stereotypowe postrzeganie procedur kancelaryjnych jako właściwie nieistotnych dla procesu merytorycznego rozstrzygania spraw, zostało zarzucone już w dwudziestoleciu międzywojennym; już wtedy bowiem spostrzeżono, że rozwiązania krępujące urzędników nadmiarem czynności techniczno-organizacyjnych uniemożliwiają terminowe załatwienie sprawy². Oczywiście skuteczność procesu decyzyjnego finalizowanego rozstrzygnięciem administracji publicznej bę-

¹ Por. H. Robótka, *Archiwa państwowe i reforma biurowości w Polsce międzywojennej*, „Archeion” 1994, t. 93.

² Badania A. Rabczewskiego prowadziły do wniosku, że: „Stosunek sił kancelaryjnych do referendarskich w niektórych ministerstwach wynosił 1:1, a mimo to sprawy dostawały się do referentów dopiero na 8 dzień od daty wejścia” – tenże, *Biurowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 19, s. 684. Diagnozę tego stanu wyjaśniał zaś T. Serafin pisząc: „skomplikowane zapiski, różne książki pomocnicze i wewnętrzne pokwitowania” prowadzą do sytuacji, gdzie czynności urzędowe, które mogłyby być dokonywane w ciągu kilku godzin, trwają kilka dni – tenże, *O służbie kancelaryjnej w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecanie Publicznego I i II instancji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 7, s. 249; Por. także S. Stosyk, *Stosunek urzędu do interesantów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 15, s. 542.

dzie również pochodną czynników pozaprawnych, jednak ich rola jest wyjątkowo widoczna w sytuacji deficytu albo przeregulowania procedur kancelaryjnych. W przypadku wyważenia procedur, przepisy kancelaryjne stanowić powinny „naturalne środowisko” – niezbędne, lecz niezauważalne w pracy funkcjonowania urzędów.

Istotna jest więc taka regulacja przepisów kancelaryjnych, która w jeszcze większym stopniu wpłynie pozytywnie na jakość zarządzania urzędem³. Obecnie ma to szczególne znaczenie, z punktu widzenia postępującego „zderzenia się” pracy w administracji publicznej z menadżerskim podejściem do zarządzania organizacjami⁴. Ujęcie menadżerskie kładzie nacisk w największym stopniu na efektywność działania urzędów w administracji publicznej. Efektywność ta jest z kolei badana przede wszystkim przez pryzmat zadowolenia petentów, którzy są określanii jako „klienci” administracji publicznej. Szczególne znaczenie ma w tym ujęciu także pojęcie ewaluacji projektów realizowanych przez administrację publiczną. Stąd można przyjąć, że prawidłowa regulacja dotycząca szeroko rozumianych zasad wewnętrznego procedowania, w tym na przykład zasad dotyczących obiegu wewnętrznego dokumentów ma obecnie szczególne znaczenie. Wspomniane wyżej „naturalne środowisko” powinno stanowić zatem emanację

³ Badania na temat korzyści z wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania zostały zaprezentowane w monografii: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Białystok 2005.

⁴ Patrz: T. L. Doherty, T. Horne, *Managing public services – implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management*, London and New York 2002, s. 19; Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons? Public Governance*, edited by M. Bevir, Volume 2 Public Sector Reform, London, Thousand Oaks, New Delhi 2007, s. 79 i n.; J. Bumgarner, Ch. B. Newswander, *The irony of NPM. The inevitable extension in the role of the American State*, *The American Review of Public Administration* Vol. 39, No 2/2009, s. 189; E. Kolthoff, *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, Den Haag 2008.

zarówno prawnego podejścia do administrowania, jak i podejścia związanego z teorią organizacji i zarządzania⁵.

Jednym z elementów reformy dostosowującej polską administrację publiczną do wyzwań współczesnego społeczeństwa informacyjnego było przyjęcie nowych przepisów kancelaryjnych, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji archiwalnej dla organów gmin, związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa oraz organów zespolonej administracji rządowej w województwie⁶. Przepisy te uregulowały na nowo zasady i tryb postępowania z dokumentacją napływającą i powstającą w urzędach samorządowych, nakładając tym samym nowe obowiązki na urzędników tych podmiotów⁷. Rozwiązania te mają co do zasady charakter powtarzalnej procedury prowadzenia czynności kancelaryjnych w procesie rozstrzygnięcia sprawy przez referentów lub punkty kancelaryjne. Będą to na przykład czynności związane z rejestracją przesyłek w rejestrach lub spisach spraw, kompletowaniem dokumentacji, etc. Słusznie podkreśla się, że obecnie obowiązująca instrukcja kancelaryjna powinna

⁵ Jednym z widocznych wpływów teorii organizacji i zarządzania w sferze administracji publicznej jest inkorporowanie zasad certyfikatów jakości do postanowień różnego rodzaju regulaminów i statutów jednostek. Podstawowym certyfikatem jest tu: PN-EN ISO 9001 luty 2009 Wprowadza EN ISO 9001:2008, IDT, ISO 9001:2008, IDT Zastępuje PN-EN ISO 9001:2008 Systemy zarządzania jakością. Wymagania. Norma ta zastępuje dotychczas stosowaną szeroko normę PN-EN ISO 9001:2008.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67 ze zm.; dalej: rozporządzenie).

⁷ Konieczność zmian dotychczasowych instrukcji kancelaryjnych podnoszona była od dawna w literaturze przedmiotu. Patrz np. A. Piskorz-Ryń, *Instrukcje kancelaryjne dla jednostek samorządu terytorialnego – uwagi de lege ferenda* [w:] *Prawne problemy informatyzacji administracji*, red. G. Szpor, Warszawa 2010; R. Mędrzycki, *Patologie związane z dysfunkcją niektórych przepisów instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2009.

być traktowana jako istotny składnik zarządzania dokumentacją w urzędzie⁸.

Instrukcja kancelaryjna reguluje również powinności nałożone na kierowników podmiotów dotyczące wyboru najbardziej adekwatnych rozwiązań dla konkretnego urzędu. Stanowią one istotny element instrukcji kancelaryjnej, ponieważ pozwalają dostosować metody i techniki pracy do specyfiki konkretnej jednostki organizacyjnej. Rozwiązania tego typu stanowiąc będą przedmiot artykułu.

II. Kierownik podmiotu

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia: „Ilekcroć w rozporządzeniu jest mowa o kierowniku podmiotu, należy przez to rozumieć, odpowiednio, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu związku międzygminnego, starostę, marszałka województwa, wojewodę oraz pozostałe organy zespolonej administracji rządowej w województwie, jeżeli te organy nie są obsługiwane przez urząd wojewódzki”. Wprowadzono nieznane dotychczasowemu prawodawstwu pojęcie „kierownika podmiotu”. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że pojęcie to zostało zaczerpnięte z dorobku nauki administracji, w której jest bezpośrednio łączone z więziami prawnymi o charakterze organizacyjnym⁹. W nauce administracji pod pojęciem „kierownika” rozumie się stronę stosunku prawnego, który można sklasyfikować jako „kierownictwo”. Zasadnie dostrzega Wojciech Góralczyk, że „podmiotami stosunku kierownictwa są kierujący i kierowany; kierującym może być organ administracji publicznej, organ publicznej jednostki organizacyjnej w stosunku do jej pracowników i komórek

⁸ A. Prasal, *Problemy przy wdrażaniu instrukcji kancelaryjnej*, „Wspólnota” 2011, nr 23, s. 19.

⁹ Patrz: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 229 i n., Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 93 i n.

organizacyjnych, przełożony służbowy w strukturze urzędu”¹⁰. Status prawny kierownika – jego kompetencje i zadania – zależy każdorazowo od układu, w którym ten kierownik się znajduje. Chodzi o układ zależności wynikających na przykład z kierowania całym urzędem lub z kierowania poszczególnymi pracownikami tego urzędu. W pierwszym przypadku szczególną rolę – jako akty kierownictwa – pełnią na przykład regulaminy organizacyjne, w drugim zaś polecenia służbowe¹¹.

Na podstawie § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia wiadomo, iż pod pojęciem podmiotu rozumieć należy urzędy, czyli aparat administracyjny przydatny organom samorządu terytorialnego oraz zespolonej administracji rządowej w województwie¹². Niewłaściwe zatem wydaje się utożsamianie podmiotu z organem administracji¹³. Kierowniczą rolę organu wykonawczego w gminie oraz

¹⁰ W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w administracji – aspekty prawne* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 220.

¹¹ Patrz: S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 131 i n.

¹² Na marginesie warto zwrócić uwagę na nieściśłość w siatce pojęciowej stosowanej przez prawodawcę. Otóż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że podmiotem prawa jest „osoba lub odpowiednio zorganizowana grupa osób, która może być nosicielem różnego rodzaju praw i obowiązków. O tym, kto jest, a kto nie jest podmiotem prawa, decydują obowiązujące normy prawne” – S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 158. Zdaniem Jacka Jagielskiego „podmiot administracji to taki podmiot, o którym powiemy, że jest dysponentem – w całości lub w jakimś fragmencie – władzy publicznej oraz nośnikiem zadań i funkcji administracyjnych; posiada on zdolność (podmiotowość) publicznoprawną oznaczającą, że to na jego rzecz ustalone i bezpośrednio adresowane przez prawo funkcje oraz prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym” – J. Jagielski, *Z problematyki organów administracyjnych* [w:] *Problemy współczesnego ustrojodawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 258.

¹³ Odmiennie: P. Kral, *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzania dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk 2011, s. 16.

przewodniczących organów wykonawczych w powiecie i województwie potwierdzają wprost przepisy ustrojowe¹⁴.

Nieco więcej komentarza wymaga pozycja wojewody jako kierownika urzędu wojewódzkiego. Analiza przepisów wskazuje, że wojewoda pozostaje kierownikiem urzędu, pomimo powierzenia funkcji „prawidłowego funkcjonowania urzędu” dyrektorowi generalnemu urzędu wojewódzkiego¹⁵. Prawa i obowiązki dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego zostały określone w art. 25 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej¹⁶ i dotyczą zapewnienia funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy oraz czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz polityki personalnej. Jednocześnie wykładnia językowa art. 25 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej nakazuje jednoznacznie odróżniać dyrektora generalnego od kierownika urzędu, któremu ten podlega organizacyjnie¹⁷.

Zgodnie z rozporządzeniem, kierownikami podmiotów są również organy zespolonej administracji rządowej w województwie, które nie są obsługiwane przez urząd wojewódzki. Będą to: Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonujący swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego¹⁸; Wojewódzki lekarz weterynarii wykonujący swoje

¹⁴ Art. 33 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.); art. 35 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.); art. 43 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁵ Art. 13 ust. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 227, poz. 1505 ze zm.).

¹⁷ „Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu”. Por. także W. Drobny, *Komentarz do art. 25 ustawy o służbie cywilnej* [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Lex 2010.

¹⁸ Art. 87 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu weterynarii¹⁹; Wojewódzki inspektor kierujący wojewódzkim inspektoratem inspekcji handlowej²⁰; Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa wykonujący swoje zadania przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa²¹; Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny kierujący wojewódzkim inspektoratem farmaceutycznym²²; Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego kierujący inspekcją przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu transportu drogowego²³; Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska²⁴; Wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²⁵; Wojewódzki konserwator zabytków kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków²⁶.

Konkludując należy stwierdzić, że analizowane pojęcie obejmuje bardzo zróżnicowaną grupę organów administracji publicznej. Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż do grupy tej nie zalicza się kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

¹⁹ Art. 11 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.).

²⁰ Art. 8 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 148).

²¹ Art. 88 ust. 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 621.).

²² Art. 116 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r., nr 45, poz. 271 ze zm.).

²³ Art. 52 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414.).

²⁴ Art. 5 ust. 5 ustawy z 20 lipca 1990 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).

²⁵ Art. 20 ust. 3 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 669).

²⁶ Art. 92 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2003 r., nr 162, poz. 1568 ze zm.).

III. Obowiązki kierownika podmiotu

Najistotniejszym, ze względu na konsekwencje, obowiązkiem kierownika podmiotu nałożonym przez przepisy instrukcji kancelaryjnej jest wybór podstawowego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych. Przepisy prawa pozostawiają kierownikowi podmiotu możliwość wyboru jednego z dwóch systemów dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, tj. systemu EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) albo systemu tradycyjnego²⁷. Jednocześnie prawodawca celowo nie wskazał jakimi kryteriami powinien posługiwać się kierownik podmiotu podejmując decyzję o wyborze systemu. Wprowadzona przepisami prawa uznaniowość ma na celu umożliwić wybór najodpowiedniejszych rozwiązań kancelaryjnych dla konkretnego podmiotu. Podnosi się, iż decyzja o wprowadzeniu systemu EZD powinna zostać poprzedzona przygotowaniem, na które składają się określenie pryncypiów, celów oraz procedur zrozumiałych dla końcowych użytkowników²⁸. Warto zauważyć również, że budowa systemu EZD dla danego podmiotu nie może pomijać specyfiki organizacji i funkcjonowania urzędu sprowadzając się wyłącznie do „suchego” wykonawstwa przepisów prawa²⁹. W założeniach postępujący proces informatyzacji administracji publicznej pociągnie za sobą konieczność docelowego wprowadzenia systemu

²⁷ Zgodnie z § 2 pkt 13 rozporządzenia, system EZD definiowany jest jako „system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych”. System tradycyjny to „system wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci nieelektronicznej, z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci” (§ 2 pkt 14 rozporządzenia).

²⁸ M. Sawicka, *Jak wdrażaliśmy system elektronicznego zarządzania dokumentacją*, „Kadra Kierownicza w Administracji” 2011, nr 11, s. 29.

²⁹ J. Rybińska, A. Prasal, *Przepis na EZD*, „IT w administracji” 2012, nr 3, s. 57.

EZD we wszystkich podmiotach³⁰, jednakże świadomość trudności wiążących się z jego wdrożeniem może chwilowo skutecznie blokować podejmowanie decyzji o korzystaniu z tego systemu.

System EZD jest bez wątplenia systemem preferowanym przez prawodawcę. Decyzja o jego wprowadzeniu nie może być cofnięta przez kierownika podmiotu, choć na etapie jego wprowadzania kierownik podmiotu musi określić wyjątki od podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw³¹. Wyjątki te wprowadzane są dla określonych klas z wykazu akt (klasy końcowej lub całej klasy z wykazu akt) nie zaś komórek organizacyjnych³². Ich wprowadzenie oznacza konieczność wykonywania czynności kancelaryjnych w systemie dedykowanym lub systemie tradycyjnym.

Zgodnie z § 1 ust. 6 pkt 1–2 instrukcji kancelaryjnej wprowadzenie wyjątków dotyczy sytuacji, gdy „przepisy prawa ustalają sposób dokumentowania przebiegu załatwiania spraw dla określonych rodzajów dokumentacji, a ten sposób jest sprzeczny z dokonaniem przez kierownika podmiotu wyborem systemu” oraz gdy „szczegółowe procesy przebiegu załatwiania spraw dla wykonywania określonych, masowo realizowanych, elektronicznych usług publicznych zostały zdefiniowane i wdrożone w instrukcji wewnętrznej zatwierdzonej przez kierownika podmiotu (...); instrukcji opracowanej w porozumieniu między podmiotami uczestniczącymi w procesie realizacji usługi publicznej i zatwier-

³⁰ Proces ten w terenowej administracji rządowej powinien zakończyć się z końcem 2014 r. Tak: Mapa rozwoju systemu EZD autorstwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku w terenowej administracji rządowej. Bieżące informacje o wdrażaniu systemu EZD w administracji rządowej można śledzić na stronie ezd.gov.pl. Z dość dużym zainteresowaniem systemem EZD w administracji rządowej kontrastuje opór wprowadzania go w administracji samorządowej – patrz. P. Pieńkosz, *Postępowania skuteczne tylko na papierze*, „Dziennik. Gazeta Prawna” nr 240 z 11 grudnia 2012 r., s. B10.

³¹ Wprowadzenie wyjątków dotyczy również sytuacji, gdy wskazano jako podstawowy system tradycyjny.

³² M. Sawicka, *Instrukcja kancelaryjna*, „Kadra Kierownicza w Administracji” 2012, nr 9, s. 11.

dzonej przez kierowników wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji usługi (...). Wskazane przepisy nie pozostawiają żadnego luzu decyzyjnego kierownikowi podmiotu. Na ich tle odróżnia się zatem trzecia przesłanka wprowadzenia wyjątków od podstawowego sposobu wykonywania czynności kancelaryjnych (§ 1 ust. 6 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej) – wyjątki wprowadza się, gdy „istnieją ważne przyczyny organizacyjne i techniczne uniemożliwiające stosowanie podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu i załatwiania i rozstrzygania spraw”. Użycie w treści przepisu zwrotów niedookreślonych – ważne przyczyny organizacyjne i techniczne – pozwala na dyskrecjonalną ocenę sytuacji faktycznych a w konsekwencji względną swobodę we wprowadzaniu wyjątków³³.

Wybór systemu EZD jako podstawowego powoduje konieczność realizacji kolejnych obowiązków przez kierownika podmiotu, do których należą: wskazanie przypadków w jakich nie dokonuje się odwzorowań cyfrowych oraz maksymalną wielkość przesyłki przekazywanej na informatycznym nośniku danych, jaką włącza się bezpośrednio do systemu EZD. W obu przypadkach kierownik podmiotu powinien uwzględnić posiadane zasoby techniczne (rodzaj posiadanego hardware, np.: wielkość przestrzeni dyskowej) i organizacyjne (ilość osób danych stanowiskach, obciążenie pracą, etc.).

Określenie listy rodzajów przesyłek, dla których nie wykonuje się odwzorowań cyfrowych w całości powinno odbywać się poprzez wskazanie parametrów granicznych służących rozpoznaniu takich przesyłek. Parametrami tymi będą: rozmiar strony, liczba stron oraz treść, forma lub postać przesyłki. Maksymalna wielkość przesyłki przekazanej na informatycznym nośniku danych, którą należy włączyć do systemu EZD wyznacza jednocześnie katalog

³³ Przepis ten w zamierzeniu twórców instrukcji ma być „wentylem bezpieczeństwa” ułatwiającym systematyczne lecz nie jednorazowe wprowadzanie systemu EZD – por. K. Szmidt, *Proces zarządzania dokumentacją w podmiocie stosującym system EZD*, http://ncpi.org.pl/wp-content/uploads/2012/konf_dewpp/Postepowanie_w_EZD.pdf.

tych przesyłek, których ze względu na rozmiar nie włącza się do systemu EZD. Przyjęte rozwiązania realizują zasadę poszanowania środków publicznych³⁴, którą można zdefiniować jako konieczność racjonalnego i oszczędnego zarządzania zasobami służącymi do wykonywania zadań publicznych.

Zarówno w systemie EZD jak i tradycyjnym kierownik podmiotu powinien określić listę rodzajów przesyłek, które nie będą otwierane przez punkt kancelaryjny³⁵. Odmienne, niż było to na gruncie poprzednio obowiązujących instrukcji kancelaryjnych, prawodawca pozostawił określenie elementów tego katalogu kierownikowi podmiotu. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby zastosować katalog obowiązujący dotychczas, ani dokonać w nim zmian. Należy jednak zauważyć, że przepisy prawa nakazują a nie dają możliwości utworzenia takiego katalogu, w związku z czym nieprawidłowa wydaje się praktyka otwierania wszystkich przesyłek przez punkt kancelaryjny.

Wspólna dla systemu EZD i tradycyjnego pozostaje również powinność wyznaczenia koordynatora czynności kancelaryjnych spośród archiwistów zatrudnionych w podmiocie. Zgodnie z treścią przepisu – koordynator czynności kancelaryjnych nadzoruje (sic!) prawidłowość wykonywania czynności kancelaryjnych, w szczególności powinien dbać o prawidłowy dobór klas z wykazu akt do załatwianych spraw, właściwe zakładanie spraw i prowadzenie akt spraw. W związku z wprowadzeniem nowych wykazów akt (załączniki 2–5 rozporządzenia) wzrasta rola koordynatora czynności kancelaryjnych w zakresie prawidłowego klasyfikowania akt spraw do haseł klasyfikacyjnych (wtórnie, co istotne przy konstrukcji znaku sprawy symboli klasyfikacyjnych) z wykazu akt. Koordynatorowi czynności kancelaryjnych można powierzyć także przeprowadzanie obowiązkowych szkoleń z zakresu czynności kancelaryjnych w podmiocie.

³⁴ Patrz: Uzasadnienie do projektu rozporządzenia z 12 listopada 2011 r., s. 7.

³⁵ Przykładowo najczęściej będą to: przesyłki imienne z dookreśleniem „do rąk własnych”, oferty zatrudnienia w urzędzie, przesyłki niejawne, oferty składane na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.

Nie może ująć uwagi pewne nieporozumienie terminologiczne. Nauka prawa administracyjnego wyróżnia więzi prawne łączące podmioty administracyjne rozróżniając jednoznacznie nadzór od koordynacji. Zgodnie z doktryną nadzór jest określany jako wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, który jest obserwowany przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Kryterium tym jest najczęściej legalność, a także celowość, gospodarność, rzetelność, słuszność³⁶. Pojęcie koordynacji jest natomiast definiowane jako stan więzi pozaorganizacyjnej podmiotów niezależnych, której istotę stanowi specyficzne zadanie administracyjne polegające na obowiązku zbierania i uporządkowania przez organ koordynujący informacji określonej treści zanalizowaniu i przetworzeniu ich pod kątem oznaczonego celu, sformułowaniu zdeterminowanych teleologicznie, prawnie i faktycznie „dyspozycji koordynacyjnych” i przekazaniu ich odpowiednim podmiotom³⁷.

Przytoczone wyżej definicje nadzoru i koordynacji wskazują na różną pojemność znaczeniową tych dwóch pojęć. W związku z tym wymiennie ich używanie na zasadzie synonimów nie byłoby właściwym zabiegiem. Ponadto należy zwrócić uwagę, że z każdym typem więzi prawnej łączą się inne prawne formy działania administracji, które mogą posiadać element władczości lub jego brak.

³⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 149. Szerzej na temat nadzoru patrz: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984; R. Sowiński, *O definiowaniu nadzoru w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym* [w:] *Księga jubileuszowa z okazji XV-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996; A. Chełmoński, *Nadzór reglamentacyjny i policyjny w administracyjnym prawie gospodarczym* [w:] M. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.

³⁷ Z. Cieślak, *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 84.

W przypadku niewystarczającego rozróżnienia typu więzi prawnej istnieje ryzyko zastosowania niewłaściwej formy prawnej działania administracji publicznej.

Dodatkowo kłopotliwe wydaje się określenie przez prawodawcę więzi łączącej koordynatora czynności kancelaryjnych z pozostałymi pracownikami podmiotu – jako więzi nadzorczej. Kierownik podmiotu chcąc pozostać w zgodzie z prawem – powołując koordynatora – powinien określić przysługujące mu środki nadzoru. W przeciwnym razie opisywana tu więź będzie miała co najwyżej charakter kontroli, zaś jedynym środkiem przysługującym koordynatorowi będzie bieżące informowanie kierownika podmiotu o dostrzeżonych nieprawidłowościach³⁸.

Dodać należy, iż prawodawca postanowił wskazać, że kierownik podmiotu wykonuje nadzór ogólny nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych³⁹.

Prawodawca w systemie tradycyjnym nakazał kierownikowi podmiotu określić tryb przekazywania projektów pism do akceptacji ze względu na wprowadzenie akceptacji wielostopniowej, czyli wstępnego zaakceptowaniu pisma przez kolejne nieupoważnione do podpisania pisma osoby, aż do ostatecznego zaakceptowania pisma przez osobę upoważnioną do jego podpisania. Pisma mogą zostać przekazane do akceptacji w postaci papierowej albo postaci elektronicznej.

Przepisy instrukcji kancelaryjnej nakładają również na kierownika podmiotu obowiązek zawiadomienia dyrektora właściwego miejscowo archiwum państwowego o wszczęciu postępo-

³⁸ Szerzej na temat pojęcia kontroli patrz: A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998; P. Szczepankowski, *Kontrola i controlling* [w:] *Zarządzanie – teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 1998; J. Szreniawski, *Kontrola administracji* [w:] *System prawa administracyjnego, Tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, J. Boć, *Kontrola administracji* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003; D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.

³⁹ W doktrynie brakuje jednoznacznego rozróżnienia pojęć związanych z nadzorem. W szczególności prawodawca wydaje się swobodnie posługiwać takimi pojęciami jak: nadzór, nadzór ogólny, czy nadzór zwierzchni.

wania zmierzającego do ustania działalności podmiotu lub do jego reorganizacji prowadzącej do powstania nowego podmiotu.

Cechą charakterystyczną omawianych wyżej przepisów jest wskazanie przedmiotu regulacji oraz jednoznaczne określenie odpowiedzialnego za ich wprowadzenie. Ich celem jest dostosowanie procedur kancelaryjnych do specyfiki konkretnego podmiotu. Jednakże wyróżnić można również regulacje kancelaryjne, których celem jest identyczny z omawianymi powyżej przepisami. To co różni te grupy przepisów, to brak obligatoryjności wprowadzanych rozwiązań oraz brak wskazania odpowiedzialnego za ich wprowadzanie. Wydaje się jednak, że w przypadku większości z nich odpowiedzialność za ich wprowadzenie spoczywać będzie również na kierowniku podmiotu.

Chodzi zatem o swobodę wprowadzenia przez kierownika podmiotu różnych, niewymienionych w przepisach prawa rejestrów np. rejestru przesyłek wartościowych, rejestru przesyłek organów centralnych i naczelných, skarg i wniosków. Przepisy umożliwiają także stworzenie procedury obiegu w podmiocie przesyłek przekazywanych na nośniku papierowym lub na informatycznych nośnikach danych, dla których nie wykonano pełnego odwzorowania cyfrowego lub których nie włączono w całości do systemu EZD.

Akcentując konieczność przyjmowania przesyłek papierowych i na elektronicznych nośnikach danych należy zwrócić uwagę na konieczność utworzenia w podmiocie składu chronologicznego (tworzonego w systemie EZD) oraz składu informatycznych nośników danych (tworzonego w systemach tradycyjnym i EZD). Przepisy prawa uprawniają do utworzenia więcej niż jednego składu każdego typu ze względu na strukturę organizacyjną podmiotu lub lokalizację komórek organizacyjnych. Sporne pozostaje czy utworzenie składów powinno nastąpić w drodze zmiany regulaminu organizacyjnego urzędu, czy też może być dokonane zarządzeniem kierownika podmiotu.

Przepisy prawa pozostawiły swobodzie decyzyjnej – poza określeniem niezbędnych parametrów lub treści – wybór funk-

cyjności poszczególnych modułów systemu EZD, wygląd rejestrów, spisów spraw, identyfikatora, pieczęci wpływu, spisów zdawczo-odbiorczych.

IV. Podsumowanie

Przyjęcie nowej instrukcji kancelaryjnej stanowi dobrą odpowiedź na zmieniające się procesy w komunikacji pomiędzy członkami danej organizacji, które wynikają przede wszystkim z przemian technologicznych. Rozwój Internetu oraz technologii informatycznych powoduje zastępowanie tych ścieżek komunikacyjnych, które są dziś już nieefektywne, szybszymi kanałami przepływu informacji. Do takich nieefektywnych ścieżek komunikacyjnych należy dziś z pewnością już zaliczyć papierowy obieg dokumentów wewnątrz podmiotu administracji publicznej. Z drugiej strony konieczność zmian narzuconych przez prawodawcę aktem powszechnie obowiązującym jest łagodzona przez możliwość wyboru najodpowiedniejszych rozwiązań dla danego podmiotu – należy ocenić to pozytywnie. W tym zakresie prawodawca na ogół powierzył ich wprowadzenie kierownikowi podmiotu. Należy wyróżnić również przepisy umożliwiające dostosowanie procedur kancelaryjnych bez wyznaczenia obowiązującego do ich wprowadzenia. Analiza przepisów instrukcji kancelaryjnej wskazuje, że rozwiązania te mają charakter organizacyjno-proceduralny. Wydaje się naturalnym, iż odpowiedzialnym za ich wprowadzenie będzie również kierownik podmiotu.

Dodatkowo należy zauważyć, że rola i zadania kierownika aparatu pomocniczego ulega przemianom. Wykorzystywanie nowych metod i technik w administrowaniu urzędami, powoduje, iż kierownik podmiotu może być postrzegany także jako menadżer kierujący daną organizacją. Należy jednakże zwrócić uwagę, że postrzeganie kierownika urzędu jedynie przez pryzmat efektywności zarządzania danym urzędem może okazać się w dłuższej perspektywie niekorzystne, z uwagi na cel działania całej administracji publicznej.

ABSTRACT

Obligations of a subject's manager according to a new office instruction

The presented article discusses a question of obligations of a subject's manager imposed on him/her by regulations of an office instruction. The authors of the article present the importance of the office regulations perceiving their historical role in formulation of the administrative structures. The office regulations constitute also nowadays an inherent and significant element of functioning of the public administration. An essential alteration of the office regulations performed on 20 January 2010 certifies this thesis.

In the result of coming into force of the new office instruction, new obligations were imposed on managers of subjects. The authors make establishment of the meaning of the notion „a subject's manager”. In further part of the article they carry out the analysis of particular regulations of the office instruction, from which result the determined duties of the subject's manager.

In the result of the research, two types of regulations were disclosed, the aim of which is adapting of the office procedures to the specificity of a given subject. The research also certified a new role attributed to the subject's manager as the organisation's manager.