

GRZEGORZ ABGAROWICZ, EWA PERŁAKOWSKA, ARTUR PRASAL, *PROCEDURY ELEKTRONICZNEGO ZARZĄDZANIA DOKUMENTACJĄ W ADMINISTRACJI*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, ss. 322

W 2018 r. na rynku wydawniczym ukazała się publikacja *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*. Jest to pozycja szczególnie ważna z uwagi na ciągle rozwijającą się tzw. elektroniczną administrację, w której coraz większą rolę odgrywa elektroniczne zarządzanie dokumentacją. Autorzy Grzegorz Abgarowicz, Ewa Perłakowska i Artur Prasal, to osoby pracujące na stanowiskach ściśle powiązanych z zagadnieniami dokumentacji elektronicznej w podmiotach publicznych i wdrażania systemów do elektronicznego zarządzania dokumentacją. Publikacja, składająca się ze wstępu i 14 rozdziałów, ukazała się nakładem wydawnictwa C.H. BECK i przedstawia stan prawny na czerwiec 2018 r. Do książki dołączona jest płyta CD zawierająca wzory formularzy i dokumentów wykorzystanych w pracy w postaci rysunków. Już w trakcie przeglądania spisu treści można odnieść wrażenie, że część książki poświęcona jest zagadnieniom ogólnie pojętego załatwiania spraw – przedstawionych w sposób istotny zarówno dla obywatela, jak i dla urzędu. Druga część z kolei dotyczy procedur postępowania z dokumentacją.

Cztery pierwsze rozdziały napisał Artur Prasal. W pierwszym, *Elektroniczne załatwianie spraw – wprowadzenie*, zwięźle przedstawił historię zmian w regulacjach prawnych, dotyczących możliwości załatwiania spraw elektronicznie. Rozdział drugi – *Dopuszczalność wnoszenia pism w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej* – zawiera omówienie praktycznych aspektów komunikacji elektronicznej zarówno z organami administracji publicznej, jak i z innymi podmiotami publicznymi. Dokonano tu podziału na rodzaje postępowań: administracyjne, podatkowe, skarg i wniosków, petycji, udostępniania informacji publicznej. Ten zwięzły rozdział pokazuje możliwości wnoszenia podań przez obywatela zwanego klientem, jak również zwraca uwagę na wymagania stojące po stronie podmiotu publicznego. W trzecim rozdziale, *Udostępnianie informacji o możliwości wnoszenia pism w formie dokumentu elektronicznego*, autor już na samym początku zaznacza, że niektóre przepisy wprost zmuszają do zapewnienia możliwości wykorzystania danego środka komunikacji i określają zakres niezbędnych informacji wymagających udostępnienia, np. w Biuletynie Informacji Publicznej. Inne przepisy normują te wymogi w sposób lakoniczny lub w ogóle ich nie podają. Rozdział ten został podzielony na cztery podrozdziały. Najpierw zostały opisane kwestie związane z udostępnianiem informacji o możliwości wnoszenia dokumentu elektronicznego za pomocą poczty elektronicznej (e-mail). Później autor skupił się na elektronicznej skrzynce podawczej na platformie ePUAP i poza platformą; pokusił się

też o opisanie procedury związanej z utworzeniem konta podmiotu publicznego na ePUAP oraz poruszył kwestię udostępniania usług elektronicznych za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej. Rozdział czwarty, *Usługi elektroniczne w innych serwisach internetowych*, to wskazanie wybranych przez autora serwisów, takich jak: obywatel.gov.pl, biznes.gov.pl (wraz z krótkim ich omówieniem i zaprezentowaniem w postaci zrzutów ekranu) i widok.gov.pl., oraz szerzej omówionych: Biuletynu Informacji Publicznej i Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej.

Rozdział piąty, autorstwa Ewy Perłakowskiej, *Systemy zarządzania dokumentacją w urzędzie*, można uznać za wprowadzenie do dwóch kolejnych rozdziałów (szóstego i siódmego, napisanych przez tę samą autorkę). Dzieli się on na pięć podrozdziałów. Najpierw autorka wskazała podstawowe fragmenty aktów prawnych regulujących kwestie postępowania z dokumentacją w podmiotach publicznych, dodając jednocześnie komentarz wyjaśniający pojęcia użyte w tychże regulacjach. Autorka pokusiła się także o podanie definicji podstawowych normatywów kancelaryjno-archiwalnych, czyli instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego (składnicy akt), zw. instrukcją archiwalną. O ile wątpliwości nie budzi fragment dotyczący instrukcji kancelaryjnej, komentarza wymaga definicja pozostałych normatywów. Autorka napisała, że w instrukcjach archiwalnych reguluje się m.in. takie zagadnienie, jak „obowiązek kwalifikowania dokumentacji oraz możliwość dokonywania zmian w tym zakresie” (s. 61). Nawet jeśli w tego rodzaju normatywach spotkać można uregulowanie tych kwestii, to wyraźnie trzeba zaznaczyć, że kwalifikacja dokumentacji nie jest obowiązkiem archiwisty z archiwum zakładowego czy składnicy akt, lecz referenta prowadzącego sprawę – odpowiedzialnego za jej załatwienie. W archiwum zakładowym należy nadać kategorię archiwalną jedynie dokumentacji przejętej w niewłaściwy sposób, tzn. nieuporządkowanej, bez kategorii archiwalnej bądź niewłaściwie zakwalifikowanej, a takie sytuacje nie powinny przecież mieć miejsca. Archiwum zakładowe jest jednak rzeczywiście „ostatnim” punktem mogącym ocalić dokumentację (szczególnie materiały archiwalne) od zniszczenia. W instrukcjach archiwalnych spotkać można także rozdział poświęcony obsadzie archiwum, o czym autorka nie wspomniała¹. Omawiając jednolity rzeczowy wykaz akt, autorka pominęła istotną (szczególnie z praktycznego punktu widzenia) funkcję, jaką jest wyznaczanie układu akt (wykaz akt pozwala na układanie jednostek kancelaryjnych akt spraw zakończonych). W rozdziale tym autorka przedstawia także rodzaje dokumentacji, odwołując się nie tylko do przepisów prawnych, ale przede wszystkim do literatury z zakresu archiwi-

¹ Rozdział poświęcony obsadzie proponują także przykładowe instrukcje w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego zamieszczone na stronie Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, <https://www.archiwa.gov.pl/pl/zarzadzanie-dokumentacja/zarzadzanie-dokumentacja/instrukcje-i-wykazy-akt/przykladowe-instrukcje-kancelaryjne-i-archiwalne> [dostęp: 19.11.2018].

styki. Tu dziwić może brak odwołania do ważnego w tym zakresie artykułu, zamieszczonego w drugim tomie serii Biblioteki Zarządcy Dokumentacji, autorstwa Roberta Degen, *Dokumentacja i jej podział*, stanowiącego podsumowanie rozważań na ten temat². W kolejnym podrozdziale zostały omówione sposoby dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz możliwości wskazania wyjątków. Tu zostały przedstawione istniejące systemy kancelaryjne. Szkoda, że autorka postanowiła powielić spotykany w literaturze, niepotrzebny podział systemu bezdziennikowego na rzeczowo-bezrejestrowy i rzeczowo-rejestrowy (s. 67). Następnie zostały skonfrontowane systemy wykonywania czynności kancelaryjnych oraz sposoby dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (tradycyjny i elektronicznego zarządzania dokumentacją). W tej części publikacji (s. 70) pojawia się pojęcie „system klasy EZD”. Trzeba zaznaczyć, że pomimo iż jest to pojęcie powszechne, to potoczne (co zresztą autorka zauważa w rozdziale siódmym, s. 129), nie unormowane na gruncie prawa ani w literaturze (w tym w słownikach) – w przeciwieństwie do pojęcia „system EZD”. Autorka pokusiła się także o omówienie wymagań systemu teleinformatycznego niezbędnych do elektronicznego zarządzania dokumentami. Pozytywnie należy ocenić tabelę „Porównanie sposobu obsługi pism w systemie tradycyjnym i w EZD”, zdecydowanie ułatwiająca zrozumienie istoty problemu. Dwa ostatnie podrozdziały dotyczą kolejno czynności kancelaryjnych (przy wymienieniu których zabrakło przekazywania dokumentacji do archiwum bieżącego) i możliwości wyboru systemu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw. W tym miejscu należy wspomnieć o ciekawych i zapewne niezwykle przydatnych w praktycznym zastosowaniu przykładach podanych przez autorkę. Są one zestawem pytań dotyczących zastosowania przepisów w praktyce wraz z udzielonymi, rzetelnymi, odpowiedziami.

Rozdział szósty, *Zarządzanie dokumentacją w systemie tradycyjnym*, składa się z siedmiu podrozdziałów. Z praktycznego punktu widzenia jest on szczególnie ważny dla osób pracujących w podmiotach, które wskazały system tradycyjny jako podstawowy system wykonywania czynności kancelaryjnych. Można jednak znaleźć w nim drobne nadinterpretacje, np. autorka napisała, że „w instrukcjach kancelaryjnych miejsce odbioru korespondencji przyjęło się określać punktem kancelaryjnym (§ 7 pkt 7 instrukcji kancelaryjnej z 2011 r.)”, co należy uznać za zbytnią generalizację, bowiem w innych normatywach tego typu często można spotkać także określenia kancelaria, biuro podawcze, dziennik podawczy itp. Wysoko należy ocenić wskazanie przez autorkę rozwiązań problemów, z którymi borykają się osoby wykonujące czynności kancelaryjne, a które to problemy nie są (niestety) dostatecznie wyjaśnione w instrukcjach kancelaryjnych, np. rejestracja przesyłek mających jednego nadawcę i kilku twórców (np. pismo

² R. Degen, *Dokumentacja i jej podział*, [w:] *Współczesna dokumentacja urzędowa*, Biblioteka Zarządcy Dokumentacji, t. 2, pod red. H. Robótki, Toruń 2011, s. 11–33.

z biura rachunkowego, do którego dołączono deklaracje rozliczeniowe różnych płatników), rejestracja pisma, którego treść została przesłana do jednego podmiotu wieloma kanałami komunikacji, postępowanie z wiadomościami poczty elektronicznej (e-mail), postępowanie z pismem w sytuacji, gdy dotyczy więcej niż jednej sprawy, rejestracja pism a rejestracja spraw. Na uwagę zasługują także rysunki, m.in.: elementy znaków akt, sprawy i pisma, formularze oraz ich właściwe uzupełnienie, przykładowe opisy teczek.

Rozdział siódmy, *Elektroniczne zarządzanie dokumentacją*, składa się z ośmiu podrozdziałów. Strukturalnie jest on bardzo podobny do rozdziału szóstego. Także znaczna część treści jest identyczna jak w rozdziale wcześniejszym. Dotyczy to tych kwestii, które powielają się w tradycyjnym i elektronicznym zarządzaniu dokumentacją. Zabieg taki ocenić należy pozytywnie, bowiem połączenie ze sobą tych dwóch rozdziałów nie zapewniłoby odbiorcy poczucia ładu, nie stanowiłoby tak uporządkowanych teoretycznych i praktycznych wskazówek postępowania z dokumentacją. Pozostałe treści dotyczą kwestii wyłącznie elektronicznego zarządzania dokumentacją. Można w nich znaleźć wiele cennych uwag, szczególnie na temat funkcjonalności, które powinien spełniać system klasy EZD, by móc uznać go za dobry, spełniający swoją rolę. Są one istotne zwłaszcza dla podmiotów dopiero wdrażających system. Uwagę zwraca podrozdział drugi dotyczący składów chronologicznych i składów informatycznych nośników danych. Opisano w nim konkretne rozwiązania dotyczące postępowania z dokumentacją i nośnikami danych. Jest on szczególnie ważny z uwagi na fakt braku szczegółowych przepisów regulujących te kwestie (Instrukcja kancelaryjna wprowadzona Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. nie wyjaśnia ich w sposób wyczerpujący). Niestety, przy tak przyjętej konstrukcji rozdziałów nic nie usprawiedliwia faktu pominięcia części dotyczącej składów informatycznych nośników danych w rozdziale szóstym, gdzie zaledwie o nich wspomniano. Zatem osoby, które uznają, że przydatny jest dla nich tylko rozdział dotyczący zarządzania dokumentacją w systemie tradycyjnym, mogą nie zwrócić uwagi na istotne dla nich treści zawarte w rozdziale siódmym.

W omawianej części publikacji autorka pokusiła się o skonstruowanie nowej definicji spisu spraw, uznając, że jest to „wykaz spraw, tworzony na podstawie metadanych spraw w obrębie klasy z jednolitego rzeczowego wykazu akt w danym roku kalendarzowym w danej komórce merytorycznej” (s. 158 i 160). Autorka uznała, że obowiązująca definicja spisu spraw, znajdująca się w instrukcji kancelaryjnej z 2011 r., jest mało adekwatna do czynności wykonywanych w systemie klasy EZD, z czym należy się zgodzić.

Te dwa rozdziały (szósty i siódmy) śmiało można uznać za rodzaj podręcznika dla osób pracujących w podmiotach publicznych, dla których obowiązującym aktem prawnym jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2011 r. Porównując je od strony formalnej, dostrzec można drobne różnice. W jednym

rozdziale wybrane fragmenty są pogrubione, w drugim te same treści pozostają bez wyróżnienia. Czasami wybrany tekst zamieszczony jest w ramce „ważne”, a w drugim rozdziale pozostaje bez ramki.

Kolejne cztery rozdziały są autorstwa Artura Prasala. W rozdziale ósmym, *Wszczęcie sprawy*, autor omówił tytułowe zagadnienie, z podziałem na różne kategorie spraw: w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, w sprawie skarg, wniosków i petycji oraz w sprawie udostępniania informacji publicznej. W rozdziale tym na uwagę zasługują liczne tabele, schematy, przykłady oraz fragment orzecznictwa, ułatwiające zrozumienie poszczególnych różnic. W rozdziale dziewiątym, *Załatwianie spraw*, podobnie podzielił temat główny na kategorie: w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, w postępowaniu w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków, w postępowaniu w sprawie rozpatrywania petycji oraz w postępowaniu w sprawie udostępniania informacji publicznej. Także i tutaj na uwagę zasługują schematy, przykłady, fragmenty orzecznictwa oraz tabele, które w większości są porównaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej w zakresie terminów załatwiania spraw, wyłączenia pracownika z załatwiania sprawy, czynności elektronicznych organu, decyzji administracyjnej, zawartości postanowienia, skarg i wniosków. W rozdziale dziesiątym, *Doręczenia papierowe i elektroniczne w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, autor omówił dwa sposoby doręczania pism z uwzględnieniem m.in. takich zagadnień, jak pełnomocnictwo do doręczeń, zmiana adresu do doręczeń, doręczenie wydruku dokumentu elektronicznego, problemy techniczne przy doręczeniach elektronicznych, urzędowe poświadczenia odbioru i przedłożenia, fikcja doręczenia, doręczenie przez obwieszczenia. A w rozdziale jedenastym, *Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, ujął temat w kilku zagadnieniach: odwołania od decyzji, zażalenia na postępowanie, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, uchylecia lub zmiany decyzji, zmiany decyzji ostatecznej, wygaśnięcia decyzji i wzruszenia decyzji. Części tego rozdziału są krótkie, w większości ujęte w tabele porównujące zagadnienie zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego i Ordynacją podatkową.

Rozdział 12., *Systemy dziedzinowe a dokumentowanie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw*, napisała Ewa Perłakowska. Autorka zwróciła w nim uwagę na różnice pomiędzy systemami dedykowanymi a systemami dziedzinowymi, zaznaczając, że terminy te często są używane zamiennie, co należy uznać za błąd. Jednocześnie zostały podane definicje obu tych systemów. Także i w tym rozdziale na uwagę zasługuje przykład będący fragmentem korespondencji na temat systemu bankowego. Do rozdziału dołączone są skany dwóch informacji (nr 16 i nr 20) Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z 2013 r. na temat systemów dziedzinowych podpisane przez autorkę, będącą wówczas dyrektorem Departamentu Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego. Jednak

za najciekawszą w rozdziale należy uznać tabelę przedstawiającą „przykłady różnych aplikacji i systemów z ich oceną co do tego, czy mogą być uznane za systemy dziedziny”.

Rozdział 13., *Ochrona danych osobowych w kontekście zarządzania dokumentacją w urzędach administracji publicznej*, napisał Grzegorz Abgarowicz, który opierając się na RODO (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE), wyodrębnił trzy zagadnienia: administrator danych (definicja, prawa, obowiązki), obowiązek informacyjny oraz szeroki zakres oddziaływania.

Ostatni, 14. rozdział, *Projekt ustawy o jawności życia publicznego*, autorstwa Artura Prasala omawia projekt aktu prawnego, który, zgodnie z zapowiedziami, miał wejść w życie 1 marca 2018 r., ale nie wiadomo, kiedy i czy w ogóle to nastąpi. Poruszone tu zostały zagadnienia udostępniania informacji publicznej, rejestru umów w BIP, oświadczeń majątkowych, zasady jawności w procesie stanowienia prawa, lobbingu, koncepcji sygnalistów oraz przeciwdziałaniu praktykom korupcyjnym.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że w recenzowanej publikacji na pozytywną ocenę zasługują wykazy regulacji prawnych, wymienione po każdym rozdziale, będące podstawą opracowania. Cennym dodatkiem są też fragmenty orzecznictwa sądu administracyjnego, pokazujące przykłady rozwiązań newralgicznych kwestii postępowania z dokumentacją i załatwiania spraw. Korzystnie wypada także podanie konkretnych przykładów problemów, wraz z ich rozwiązaniem, mogących pojawić się zarówno w podmiocie publicznym, jak i po stronie obywatela.

Czytając pracę, dostrzec można odmienność stylu wypowiedzi autorów. Rozdziały autorstwa Prasala i Abgarowicza zostały napisane językiem typowym dla nauk prawnych. Oparte są w głównej mierze kolejno na KPA i RODO. Z kolei w rozdziałach Perłakowskiej znajdziemy styl humanistyczny. Jej teksty bazują głównie na instrukcji kancelaryjnej z 2011 r. – są jej komentarzem, czasami uzupełnieniem. Autorka sięga także do literatury naukowej, jednak wykorzystane publikacje są przez nią wyselekcjonowane na podstawie nieujawnionych kryteriów.

Wyraźnie należy podkreślić, że publikacja dotyczy procedur zarządzania dokumentacją tylko na przedpolu archiwalnym dalszym (czyli w kancelarii). Nie znajdziemy w niej szczegółowych informacji o zarządzaniu na przedpolu bliższym (czyli w archiwum bieżącym). Tymczasem z definicji zarządzania dokumentacją wynika, że dotyczy ona dokumentacji podczas całego jej cyklu życia³.

³ K. Skupieński, *Od archiwariusza do zarządcy dokumentacji. Ewolucja zawodu archiwisty na przestrzeni wieków*, „Archiwista Polski” 2001, nr 3–4, s. 87; M. Konstankiewicz, *Zagadnienia prawne i administracyjne w badaniach nad zarządzaniem dokumentacją*, [w:] *Archiwistyka na uniwersytetach, archiwistyka w archiwum*, Toruńskie Konfrontacje Archiwalne, t. 1, red. W. Chorążyczewski, A. Rosa, Toruń 2009, s. 145–146.

Na koniec śmiało można zaryzykować twierdzenie, że publikacja ta zyskuje miano podstawowego podręcznika zarówno dla zainteresowanych studiowaniem teoretycznych zasad postępowania z dokumentacją w administracji, jak i dla osób, których na co dzień dotyczą problemy związane z prawidłowym wykonywaniem czynności kancelaryjnych.

Dorota Drzewiecka
(Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)