

MAGDALENA NIEDZWIĘDZKA<sup>1</sup>

## Katalog dobrych praktyk zarządzania dokumentacją w polskiej administracji – wyniki badania ankietowego zarządców dokumentacji

### 1. Wprowadzenie

Zarządzanie dokumentacją w Polsce oparte jest przede wszystkim na instrukcji kancelaryjnej, jednolitym rzeczowym wykazie akt i instrukcji w zakresie działania archiwum zakładowego (archiwum własne danej jednostki)<sup>2</sup>. Stanowią one podstawowe przepisy kancelaryjno-archiwalne, które wprowadza się do jednostek organizacyjnych celem odpowiedniego zorganizowania pracy kancelaryjnej. Odbyna się to na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (dalej: ustawa archiwalna)<sup>3</sup>, Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>4</sup>, Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji

1 Magdalena Niedźwiecka – Katedra Archiwistyki i Nauk Pomocniczych Historii, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID: 0000-0001-7336-046X, e-mail: magdalena.niedzwiedzka@uken.krakow.pl.

2 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji nie-archiwalnej, Dz.U. 2015, poz. 1743.

3 Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698 ze zm.

4 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67.

niearchiwalnej<sup>5</sup>, oraz zarządzeń wewnętrznych jednostki organizacyjnej wprowadzanych przez kierowników<sup>6</sup>. Nadrzędnie postępowanie z dokumentacją, funkcjonowanie urzędów i prace urzędników w Polsce regulowane są przez Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>7</sup>, a w zakresie odpowiedzialności cywilnej – przez Kodeks cywilny (dalej: k.c.)<sup>8</sup>. Należy jednocześnie pamiętać, że specyfika danej jednostki organizacyjnej, a co za tym idzie – rodzaje powstającej dokumentacji odpowiadają różnym wytycznym wynikającym z aktów prawnych dotyczących danego rodzaju dokumentacji (np. medycznej<sup>9</sup>, przebiegu studiów<sup>10</sup>, dokumentacji osobowej i płacowej<sup>11</sup> itd.).

Zarządzanie dokumentacją w danej jednostce powinno przede wszystkim odzwierciedlać jej funkcje, zadania i organizację, ale także pewnego rodzaju tradycje kancelaryjne<sup>12</sup> (np. w tworzeniu rejestrów kancelaryjnych<sup>13</sup>). Powinno także ułatwiać pracę kancelaryjną, a nie ją utrudniać i komplikować<sup>14</sup>. Dlatego też w 2021 r. postanowiono wysłać do instytucji zapytania w formie ankiety, której analiza złożyła się na próbę stworzenia propozycji *Katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją w instytucji*. Badanie było kontynuowane w późniejszych latach w formie wywiadu z pracownikami kancelarii oraz obserwacji środowiska praktyków zarządzania dokumentacją.

Czym są dobre praktyki? Określamy nimi działanie przynoszące konkretne i pozytywne rezultaty oraz zawierające w sobie pewien potencjał innowacji. Jest ono trwałe i powtarzalne oraz możliwe do zastosowania w podobnych warunkach w innym miejscu lub przez inne podmioty. Dobre praktyki

5 Dz.U. 2015, poz. 1743.

6 Przykładowy wykaz akt wprowadzony zarządzeniem kierownika jednostki: Wykaz akt Uniwersytetu Jagiellońskiego, Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 147 Rektora UJ z dnia 30 grudnia 2022 r., [https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/152300185/zarz\\_147\\_2022\\_zal\\_2\\_JRWA.pdf/d3e1b165-3427-43b4-9021-69024b6d2842](https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/152300185/zarz_147_2022_zal_2_JRWA.pdf/d3e1b165-3427-43b4-9021-69024b6d2842) (18.01.2024).

7 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.

8 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 9 ze zm.

9 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, Dz.U. 2020, poz. 666.

10 Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów, Dz.U. 2018, poz. 1861, ze zm.

11 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141 ze zm.; Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną, Dz.U. 2018, poz. 357.

12 *Zarządzanie dokumentacją w instytucji. Czynniki sprzyjające i ograniczenia*, red. R. Degen, M. Jabłońska, Toruń 2020.

13 Zob. M. Niedźwiedzka, *Rejestry kancelaryjne w tradycyjnym i Elektronicznym Zarządzaniu Dokumentacją (EZD)*, w: *Współczesna biurowość w administracji publicznej*, H. Robótka (red.), Toruń 2013, s. 79–91.

14 *Zarządzanie dokumentacją. Badania i dydaktyka*, red. R. Degen, M. Jabłońska, Toruń 2016.

są wykorzystywane głównie w celu udoskonalenia standardów prowadzonej działalności, a także są narzędziem podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Uczą, jak poszerzać wiedzę, wykorzystując doświadczenia innych<sup>15</sup>. Dobre praktyki obejmują postępowanie nieformalne; nie stanowią zatem części systemu prawa państwowego, a ich stosowanie nie jest obwarowane żadnymi sankcjami administracyjnymi. Wydaje się natomiast, że wynikają z potrzeby ustalania najlepszych wzorców i wprowadzania planu postępowania, który przyniesie instytucji największą korzyść<sup>16</sup>.

Po co wprowadzać dobre praktyki w organizacji i jej zarządzaniu? Dobre praktyki wywodzą się z nauk o zarządzaniu i są implementowane wszędzie tam, gdzie mają przynieść usprawnienie oraz powodzenie organizacji mierzone stopniem realizacji danych celów<sup>17</sup>. Wynikają z procesów związanych z organizacją i zarządzaniem w administracji publicznej<sup>18</sup>. Dobre praktyki tworzone są dla różnych aspektów związanych z zarządzaniem, dlatego naturalne wydaje się stworzenie katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją w administracji publicznej. Jest to szczególnie ważne w obliczu usprawniania e-administracji oraz elektronicznego zarządzania dokumentacją<sup>19</sup> czy elektronicznego obiegu dokumentacji. Próba stworzenia takiego katalogu została podjęta na podstawie doświadczeń praktyków – specjalistów od zarządzania dokumentacją, na podstawie ankiety oraz wywiadów przeprowadzonych w środowisku zarządców dokumentacji. To właśnie praktycy, jako znawcy tematu i najbardziej doświadczeni w obiegu dokumentacji, mieli się wypowiedzieć w tej kwestii. Warto zaznaczyć, że w trakcie ustalania katalogu dobrych praktyk nie powinno się proponować zestawu idealnych rozwiązań. Wielość i różnorodność mogą prowadzić do negatywnych skutków, a przede wszystkim wpływać na długofalową efektywność<sup>20</sup>. Dobra praktyka będzie

---

15 M. Bednarek, *Doskonalenie systemów zarządzania. Nowa droga do przedsiębiorstwa lean*, Warszawa 2007, s. 161.

16 W.K. Roman, *Czym jest dobra praktyka i komu służy?*, w: *Dobre praktyki zarządzania dokumentacją*, K. Peplowska, M. Smoczyński (red.), Toruń 2022, s. 11–26.

17 S. Cyfert, W. Szumowski, *Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences” 2015, nr 4 (25), s. 38–58; *Dobre praktyki zarządzania dokumentacją*, red. K. Peplowska, M. Smoczyński, Toruń 2022.

18 Zob. R. Gawłowski, K. Makowski, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022.

19 Zawsze kiedy mowa o elektronicznym zarządzaniu dokumentacją, chodzi o proces zarządzania z wykorzystaniem technologii, a kiedy mowa o Elektronicznym Zarządzaniu Dokumentacją (dalej: EZD) – o system i jemu pochodne; zob. D. Drzewiecka, *Systemy EZD w urzędach administracji publicznej w Polsce w latach 2011–2019. Rzeczywista liczba wdrożeń versus budowa marki narzędzi informatycznych*, „Archeion” 2021, t. 122, s. 9–25; eadem, *Ogólne czy szczegółowe? Dane dotyczące biurowości elektronicznej w Polsce zawarte w protokołach kontroli archiwalnych z lat 2011–2019*, „Archeion” 2022, t. 123, s. 167–183; A. Prasal, E. Pełakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2023.

20 S. Cyfert, W. Szumowski, *Dobre praktyki zarządzania...*, s. 53.

skuteczna, jeśli będzie uniwersalna<sup>21</sup>. Powinna się ona odnosić do najbardziej efektywnego wykonywania zarządzania dokumentacją, przy wykorzystaniu jak najmniejszej liczby zasobów, z ponadprzeciętnymi rezultatami; powinna być pewnego rodzaju wzorcem do naśladowania<sup>22</sup>.

Co powinien zawierać opis dobrych praktyk? Z pewnością powinien zawierać informacje na temat:

1. organizacji realizującej projekt (dane dotyczące liczby członków, umiejętności, krótką informację o aktywności oraz inne istotne informacje z punktu widzenia potencjalnego odbiorcy);
2. kontekstu przedsięwzięcia (zwięzły opis miejscowości, kluczowe problemy, cele realizowane w projekcie, jego pomysłodawcę, sposób tworzenia planu projektu i inne informacje merytoryczne);
3. głównego działania projektu, które doprowadziło do osiągnięcia celu oraz zakładanych rezultatów;
4. konkretnych produktów i rezultatów (konkretne efekty wyrażone w jednostkach miary);
5. wartości dodanej projektu (wartość dodatkowa w stosunku do wartości wytworzonej);
6. napotkanych problemów i zdobytych doświadczeń;
7. czasu trwania projektu (informacja praktyczna pozwalająca na określenie czasu pracy);
8. budżetu (środki finansowe, źródła finansowania);
9. uzasadnienie (dlaczego projekt jest przykładem dobrej praktyki)<sup>23</sup>.

Ze względu na to, że jest to próba wprowadzenia dobrych praktyk do zarządzania dokumentacją, która nie została wprowadzona metodą doświadczalną, poniżej przedstawione zostaną przede wszystkim założenia, oczekiwania i spodziewana wartość dodana. W ankiecie i wywiadzie uczestniczyły osoby z długoletnim doświadczeniem, stąd zawarto też wprowadzenie dotyczące spodziewanych problemów. Celem poniższego artykułu jest przedstawienie wyników badań oraz próba stworzenia katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją.

## 2. Katalog dobrych praktyk zarządzania dokumentacją – projekt na podstawie doświadczeń praktyków, przygotowany na podstawie ankiety dobrowolnej wypełnionej przez praktyków zarządzających dokumentacją

**Cel:** Celem badania było uzyskanie informacji na temat oczekiwań specjalistów zajmujących się zarządzaniem dokumentacją. Stanowi to próbę

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>22</sup> R. Brajer-Marczak, *Dobre praktyki w doskonaleniu procesów biznesowych*, „Studia Informatica Pomerania” 2017, nr 1 (43), s. 17.

<sup>23</sup> Za: H. Szczęblewska, *Formularz zgłoszenia Dobrych Praktyk*, w: *Złota księga dobrych praktyk*, Warszawa 2016.

w zakresie ustalenia katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją. Badanie skierowano do specjalistów – praktyków zajmujących się zarządzaniem dokumentacją w instytucjach publicznych. Anonimową ankietę przesyłano bezpośrednio do osób zajmujących się procesem zarządzania dokumentacją w różnych jednostkach. Odpowiedzi udzielali chętni ankietowani z różnorodnych instytucji publicznych, wśród których należy wymienić<sup>24</sup>:

- administrację rządową, m.in. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu; Ministerstwo Finansów;
- państwowe jednostki organizacyjne, m.in. Lasy Państwowe;
- administrację samorządową, m.in. urząd marszałkowski, urząd gminy, starostwo powiatowe;
- szkoły i jednostki organizacyjne województwa i gminy;
- wymiar sprawiedliwości.

Nazwy stanowisk pracy osób ankietowanych przedstawiają się następująco:

- starszy archiwista,
- inspektor w wydziale, przy którym jest archiwum zakładowe,
- główny specjalista ds. koordynacji czynności kancelaryjnych,
- naczelnik wydziału,
- kierownik zespołu wsparcia użytkowników,
- główny specjalista,
- kierownik,
- specjalista ds. administracji,
- referent ds. księgowości, funkcja archiwisty i koordynatora czynności kancelaryjnych,
- inspektor ds. archiwum,
- stanowisko ds. organizacyjno-archiwalnych,
- referent,
- starszy referent,
- główny specjalista koordynator czynności kancelaryjnych.

**Badanie:** Pytania badawcze poprzedzone zostały pytaniami wprowadzającymi w celu ustalenia pewnych aspektów wynikających z funkcjonowania kancelarii w instytucji, w tym przede wszystkim wprowadzenia Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD). Pierwsze pytanie brzmiało: „Czy wprowadzenie EZD zostało poprzedzone działaniami mającymi na celu przygotowanie infrastruktury, pracowników, aktów prawnych itd.?” Odpowiedź przecząca pojawiła się tylko w przypadku instytucji, która już wdrażała EZD, pozostałe jednostki potwierdziły szkolenia w zakresie wdrażania elektronicznego zarządzania dokumentacją.

---

<sup>24</sup> Ankietowani nie mieli obowiązku udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące zarówno jednostki, w której pracują, jak i stanowiska, które obejmują, dlatego odpowiedzi ujęte zostały ogólnie.

Drugie pytanie miało pozwolić na ustalenie, jakie działania zostały podjęte w celu usprawnienia zarządzania dokumentacją. Pytanie brzmiało: „Czy w ostatnim czasie w Państwa jednostce wprowadzono jakieś programy mające na celu udoskonalenie zarządzania dokumentacją, np. podniesienie kompetencji pracowników, plany wdrożeniowe, plany naprawcze, uzgadnianie przepisów kancelaryjno-archiwalnych lub ich wprowadzenie, podniesienie wydajności itp.?”

W przypadku odpowiedzi „tak” najczęściej pojawiały się doprecyzowania<sup>25</sup>:

- nowe normatywy kancelaryjno-archiwalne;
- współpraca w ramach zespołu ds. ramowej instrukcji kancelaryjnej dla urzędów obsługujących centralne organy administracji publicznej;
- „elektronizacja” procedur wewnętrznych na potrzeby pracy zdalnej i elektronicznego dokumentowania sposobu prowadzenia spraw;
- wprowadzenie EZD PUW oraz szereg szkoleń wewnętrznych dotyczących systemu, jak i instrukcji kancelaryjnej;
- nowelizacja instrukcji kancelaryjnej;
- wdrożenie systemu EZD, powołanie struktury organizacyjnej związanej z koordynacją zarządzania dokumentacją;
- ustalanie nowych normatywów kancelaryjnych (poprzednie z 2015 r.);
- indywidualne szkolenia pracowników w różnych komórkach w celu prawidłowego prowadzenia spraw;
- wprowadzenie EZD PUW;
- wprowadzenie programu cyklicznych szkoleń;
- publikowanie newslettera Sowa EZD – cotygodniowa pigułka wiedzy przesyłana pracownikom.

Trzecie pytanie ankietowe miało na celu ustalenie wszystkich programów/aplikacji usprawniających szeroko pojęte zarządzanie dokumentacją. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że rozbudowana sieć aplikacji wspomagających obieg różnego rodzaju dokumentacji może być zagrożeniem dla długoterminowego przechowywania dokumentacji, w tym materiałów archiwalnych przechowywanych wiecześnie<sup>26</sup>. Dlatego należy koniecznie zacząć nadzorować wprowadzanie usprawnień tego typu do jednostek, szczególnie tych, które wytwarzają materiały archiwalne. Pytanie brzmiało: „Czy Państwa jednostka korzysta z innych programów/systemów wspomagających zarządzanie dokumentacją / obieg dokumentacji / obieg wybranych rodzajów dokumentacji?”

Przykłady wymienianych wspomagających systemów/aplikacji/programów:

- SOZAT;
- OSIP;
- Opolska Karta Rodziny i Seniora;
- Ekoportal;

---

<sup>25</sup> W odpowiedziach respondentów wprowadzono jedynie poprawki interpunkcyjne i ortograficzne, poprawiono literówki.

<sup>26</sup> Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698, art. 3.

- SYZYF RPO WO;
- SL2014;
- EDICTA (wspomaganie kancelarii);
- sprawy kadrowe (np. wnioski urlopowe, szkoleniowe) i finansowe (wnioski o wydatek, uruchomienie środków publicznych);
- system oceny pracowników i zarządzania projektami;
- systemy dziedziczne;
- dziedziczne/dedykowane;
- lokalne obiegi wspomagające system tradycyjny oraz integrację z e-PUAP;
- systemy wewnętrzne Lasów Państwowych;
- system rejestracji i obsługi wniosków;
- program do obsługi usług pocztowych;
- Sidas;
- e-RPO;
- rozwiązania chmurowe SharePoint (w czasie pandemii COVID-19).

Z jednej strony ten niewielki wycinek z systemów dziedzicznych / aplikacji wspomagających obieg dokumentacji sugeruje przede wszystkim rosnące wsparcie technologiczne dla kancelarii, ale z drugiej – stwarza zagrożenie dla możliwości instytucji do długoterminowego przechowywania dokumentacji. Wszak tradycyjna forma prowadzenia dokumentacji, papierowa, jest sprawdzona i wiemy, że jej długoterminowe przechowywanie, np. przez 50 lat, jest możliwe, natomiast co do dokumentacji w postaci elektronicznej dalej nie mamy takiej pewności. Dotyczy to również całych systemów, które mają umożliwiać długoterminowe przechowywanie np. jednego rodzaju dokumentacji (np. elektronicznych dyplomów studiów wyższych<sup>27</sup>). Należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją i zabezpieczenie materiałów archiwalnych w Archiwum Dokumentów Elektronicznych<sup>28</sup>, które prowadzone jest przez Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych, ale o systemy wsparcia dziedzicznego, często pozostające poza nadzorem archiwalnym i niemające zabezpieczenia do długoterminowego przechowywania.

Kolejne pytania były próbą ustalenia dobrych praktyk zarządzania dokumentacją. Pierwsze z nich miało na celu ogólne rozeznanie z tematem: „Co Państwa zdaniem ma zasadniczy wpływ na dobre zarządzanie dokumentacją?”. Odpowiedzi respondentów przedstawiają się następująco:

27 Od 2026 r. wprowadzona nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym będzie pozwalała uczelniom na wystawianie dyplomów w formie elektronicznej, a co za tym idzie – będzie możliwe całkowite przejście na prowadzenie dokumentacji przebiegu studiów w formie elektronicznej, co spowoduje, że uczelnie wyższe będą zobowiązane do zapewnienia przechowywania tego rodzaju dokumentacji przez okres co najmniej 50 lat (kategoria archiwalna B50); zob. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, art. 74; Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów, Dz.U. z 2018 r., poz. 1861, § 15 ust. 4.

28 Archiwum Dokumentów Elektronicznych, <https://ade.gov.pl/pl/web/ade-pub/o-projeckie> (1.05.2024).

- przekonanie pracowników do prawidłowego stosowania przepisów kancelaryjnych, do konieczności pogłębiania swojej wiedzy, szkoleń;
- pracownicy, którzy znają przepisy prawa i na bieżąco pracują w systemie EZD; jednak dobre zarządzanie zależy przede wszystkim od pracy osób decyzyjnych oraz sprawnego systemu zastępstw; jeśli np. dyrektor nie wykonuje na bieżąco dekretacji lub akceptacji, to będzie „kulał” cały system;
- zaufanie osób decyzyjnych do rekomendacji ekspertów;
- dobrze umocowany, charyzmatyczny i dysponujący szeroką wiedzą pracownik wykonujący zadania koordynatora czynności kancelaryjnych lub administratora systemu klasy EZD;
- koordynator dobrze znający normatywy kancelaryjno-archiwalne, który chętnie podzieli się informacjami i będzie czuwał nad zarządzaniem dokumentacją (w jednostkach, w których koordynator ma silną pozycję, podpartą wiedzą i doświadczeniem, dobre zarządzanie dokumentacją jest czymś oczywistym; w jednostkach, w których rola ta powierzana jest często przypadkowym, a nawet nowo przyjmowanym pracownikom, proces zarządzania dokumentacją jest zachwiany i chaotyczny);
- wykształcenie pracowników;
- szereg krótkich szkoleń cyklicznych;
- szkolenia i ustawiczna praca u podstaw;
- wsparcie kierownictwa w czynnościach kancelaryjnych;
- dobra organizacja pracy;
- jasny przepływ informacji;
- dobry regulamin organizacyjny;
- wdrożenie prostych i jasnych reguł zarządzania oraz wydajny system;
- bieżący nadzór nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych i korygowanie błędów na etapie realizacji sprawy;
- jasne proste i krótkie przepisy;
- dobrze opracowane normatywy kancelaryjno-archiwalne.

Z odpowiedzi ankietowanych jasno wynika, że podstawą dobrego zarządzania dokumentacją są odpowiednio przeszkoleni i wykształceni pracownicy, umiejscawiający się przepisami kancelaryjno-archiwalnymi, w tym znający odpowiednie nazewnictwo archiwalne oraz przepisy dotyczące zarządzania dokumentacją, a także umiejscawiający czytać i stosować przepisy prawa. Warto podkreślić w tym miejscu wagę kierownictwa, od którego niejednokrotnie zależy najwięcej w kwestii wprowadzania odpowiedniego zarządzania dokumentacją, np. EZD, czy też przepisów kancelaryjno-archiwalnych: dobrze by było, jeśli wszystkie kwestie z tym związane byłyby dyskutowane z pracownikami, którzy niejednokrotnie znają problemy wynikające z kwestii zarządzania dokumentacją, a często pomijani są w podejmowaniu decyzji dotyczących np. wprowadzania systemów zarządzania dokumentacją, w konsultacjach na temat wprowadzania przepisów kancelaryjnych i archiwalnych itp.

Następne pytanie, naprowadzające, miało na celu ustalenie katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją. Miało też zobrazować, jak specjaliści z tego zakresu rozumieją „dobre praktyki”. Pytanie to brzmiało: „Z czym Państwa zdaniem możemy wiązać dobre praktyki zarządzania dokumentacją?”.

W odpowiedzi uzyskaliśmy szeroki wybór do listy katalogu dobrych praktyk kancelaryjnych:

- znajomość przepisów prawa, przede wszystkim instrukcji kancelaryjnej oraz k.p.a.<sup>29</sup>;
- zapewnienie ciągłości działania, szkolenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników;
- reagowanie na zmiany;
- dobre i sprawne zarządzanie organizacją;
- ułatwienie pracy;
- korzystanie z doświadczeń (również innych jednostek);
- sprawdzanie aktualności przepisów, na które powołują się pracownicy;
- sumienne wykonywanie obowiązków pracownika administracji;
- zbiór dobrych praktyk byłby pomocą i podpowiedzią a tym samym pozwalał uniknąć błędów i powielania ich przez kolejne jednostki;
- uaktualnianie treści zawartych w regulaminach itp.;
- odpowiedzialność pracowników;
- „dobrą praktyką byłyby wewnętrzne procedury (ścieżki) obiegu konkretnych rodzajów dokumentacji wewnątrz podmiotu, wskazujące jak postępować z konkretnym rodzajem dokumentacji. Może taka ścieżka być dokumentem, np. obieg dokumentów finansowo-księgowych, lub mogą to być krótkie instrukcje (np. jak weryfikować dokument elektroniczny, jak dodać adresata do książki adresowej w EZD), utrwalone i zapisane w intranecie (serwerze) i dostępne dla pracowników podmiotu”;
- sprawna i prawie automatyczna archiwizacja;
- świadomość dotycząca potrzeby spełniania standardów zarządzania dokumentacją dotyczącą osób zarządzających dokumentacją oraz ścisłego kierownictwa;
- wdrożenie systemu teleinformatycznego EZD;
- segregowanie pism (usuwanie zbędnych pism z akt spraw);
- uaktualnianie wzorów formularzy;
- przygotowanie sprawy pod archiwizację przy jej zamknięciu sprawdzenie, czy jest kompletna i uzupełnienie spisów.

Warto podkreślić, że oczekiwania są bardzo różne, a dobre praktyki, jak wcześniej wspomniano, powinny być przede wszystkim uniwersalne, tak by wspomóc wszystkie jednostki – niezależnie, czy mamy do czynienia z zarządzaniem dokumentacją w ministerstwie, w szkole podstawowej czy szpitalu. Dlatego też odpowiedzi respondentów należy traktować jak drogowskaz, a nie wytyczną. Podkreślić należy również, że część z powyżej wymienionych

29 Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.

zagadnień powinna mieć rozwiązanie w instrukcji kancelaryjnej. Jeśli tak nie jest, oznacza to, że dany aspekt powinien zostać poprawiony w konkretnej instytucji<sup>30</sup>.

Pytanie o oczekiwania specjalistów – praktyków zajmujących się zarządzaniem dokumentacją – w celu sformułowania dobrych praktyk w zakresie zarządzania dokumentacją pozwala na uzyskanie odpowiedzi na pytanie: „Jakie są przyczyny złego funkcjonowania kancelarii oraz obiegu dokumentacji w instytucji?”. Odpowiedzi respondentów ułożyły się w katalog oczekiwań, który przedstawia się następująco:

- wszyscy pracownicy powinni pracować w systemie EZD P UW, niezależnie od sposobu dokumentowania spraw, pozwoliłoby to na systematyczne audyty, znajdowanie błędów lub problemów oraz bieżące ich prostowanie. W tradycyjnym systemie błędy prostowane są dopiero na etapie archiwizacji lub dopiero po przekazaniu do archiwum. Bieżąca praca w systemie i weryfikacja jej przez koordynatora czynności kancelaryjnych, wyłapywanie błędów pozwala często zapobiegać dalszym lub powtarzającym się błędom. Dodatkowo często siła przebiecia koordynatora czynności kancelaryjnych w danej jednostce nie jest znaczna lub nie ma on poparcia u osób decyzyjnych, co bardzo utrudnia jego pracę i nie pozwala na wprowadzenie dobrych procedur, ponieważ jakiś wydział może nie przyjąć zaleceń koordynatora czynności kancelaryjnych;
- wytyczne dotyczące postępowania w przypadku zmian organizacyjnych takich jak likwidacja lub łączenie jednostek (migracja danych pomiędzy systemami klasy EZD, sposób postępowania z dokumentacją w składach), uregulowanie kwestii składów chronologicznych;
- doprecyzowanie przepisów w kontekście wykonywania odwzorowań i ich wagi;
- możliwość niszczenia dokumentów papierowych po ich odwzorowaniu w systemie elektronicznym;
- brakowanie dokumentacji elektronicznej (jasne zasady);
- brakowanie składu chronologicznego;
- stworzenie platformy wymiany doświadczeń [między instytucjami];
- jednolite wytyczne co do zarządzania dokumentacją;
- centra kompetencyjne koordynowane z poziomu centralnego państwa;
- nowelizacja prawodawstwa;
- rozwój systemów informatycznych z poziomu centralnego wraz z dostosowanym prawodawstwem;
- projekt dobrych praktyk, cykl krótkich wydawnictw przyjaznych dla każdego pracownika, tłumaczący pewne kwestie w sposób jasny i czytelny;

---

30 Wyjątek stanowią jednostki podlegające przepisom Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, które zobowiązane są do stosowania narzuconych rozporządzeniem przepisów kancelaryjno-archiwalnych. Zob. także: *Współczesna biurowość w administracji...*

- wyrobienie w pracownikach nawyku stosowania regulacji obiegu dokumentów oraz obowiązek znajomości przepisów kancelaryjnych, który dotyczy wszystkich pracowników administracji;
- wymagania ze strony kierowników dotyczące stosowania przepisów, odpowiedzialność i systematyczność pracowników;
- wskazówki, jak postępować z tzw. luźną dokumentacją elektroniczną;
- archiwizacja stron internetowych WWW, portali społecznościowych, np. Facebook;
- większe wsparcie Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz archiwów państwowych w wypracowywaniu standardów i dobrych praktyk oraz ujednolicaniu postępowania z dokumentacją.

Praktycy zarządzania dokumentacją zgodnie uważają, że nie ma ustalonych jasnych procedur kancelaryjnych. Mimo uzgadniania instrukcji kancelaryjnych i wykazów akt z archiwami państwowymi często nie korzysta się z wiedzy i praktyki zarządców dokumentacji. Ważne jest zatem, by przy kolejnym wprowadzaniu norm prawnych związanych z zarządzaniem dokumentacją przeprowadzić konsultacje z praktykami zarządzania dokumentacją, archiwistami i pracownikami naukowymi odpowiedzialnymi za te kwestie. Ważne jest też, aby kierownicy, podejmując ważne decyzje w instytucji, np. w kwestii wprowadzania elektronicznego zarządzania dokumentacją, robili rozeznanie praktyczne wśród pracowników, którzy niejednokrotnie są lepiej zorientowani w tej materii.

W badaniu zapytano również o to, jakie – zdaniem praktyków – są ograniczenia w możliwościach wprowadzania dobrych praktyk zarządzania dokumentacją. Respondenci wymieniali:

- dostosowanie prawa do aktualnych kwestii związanych z dokumentacją, m.in. k.c. i k.p.a.;
- wewnętrzne przeszkody w jednostce: niechęć do zmian – często można usłyszeć, że tak robiono od dawna i działało, więc po co zmieniać, lub pracownicy nie znają na tyle systemu albo przepisów, aby proces usprawnić;
- przywiązanie do starych rozwiązań, utarte wzory postępowania, niechęć do zmian, problemy natury organizacyjnej, opór na szczeblach kierowniczych;
- brak dokładnej analizy potrzeb;
- brak zdecydowanego wsparcia kierownictwa jednostki, częste reorganizacje;
- przepisy faworyzujące papier, wysyłka dokumentacji do niektórych instytucji wymusza istnienie formy papierowej, np. w sądach powszechnych;
- różnorodność i specyfika jednostek, negatywne nastawienie na nowe rozwiązania;
- pracownicy administracyjni w większości nie posiadają umiejętności stosowania przepisów kancelaryjnych, co powoduje bałagan w prowadzonej dokumentacji;
- rozpowszechnienie i publikacja dostępna dla wszystkich;

- brak wsparcia i niezrozumienie ze strony kierownictwa, opór pracowników, brak zaangażowania pracowników.

Ankieta przeprowadzona wśród pracowników, późniejsze wywiady środowiskowe z pracownikami kancelaryjnymi, a także obserwacja środowiska administracji potwierdzają jednoznacznie, że dużym problemem w instytucjach jest brak znajomości przepisów kancelaryjno-archiwalnych wśród pracowników administracji. Dlatego też należałoby rozważyć szkolenie pracowników administracji w tym zakresie. Warto podkreślić, że w niektórych instytucjach jest to praktykowane i przynosi bardzo dobre efekty. Dobrym rozwiązaniem mogłoby być również wprowadzenie do programów studiów z zarządzania i administracji przedmiotu dotyczącego stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych.

Ostatnie pytanie w ankiecie miało dostarczyć informacji, czy zdaniem praktyków w ogóle istnieje możliwość wprowadzenia ogólnych, uniwersalnych dobrych praktyk zarządzania dokumentacją. Pytanie brzmiało: „Czy Państwa zdaniem dobre praktyki zarządzania dokumentacją mogą mieć charakter uniwersalny, czy należałoby tworzyć je indywidualnie dla każdej jednostki?”. Zdania były podzielone, choć wcześniejsze wypowiedzi ankietowe są do siebie bardzo zbliżone i zauważyć należy, że mają charakter ogólny, który można zastosować do wszystkich badanych jednostek. Przykładowe wypowiedzi, potwierdzające uniwersalność dobrych praktyk<sup>31</sup>:

- „oczywiście, że mogą, często te tzw. «specyficzne okoliczności» sprzyjają niestety nie dobrym praktykom, a różnego rodzaju wypaczeniom”;
- „mogą mieć charakter uniwersalny z możliwością dostosowania do specyfiki danej jednostki, jeżeli byłaby taka potrzeba”;
- „powinny być uniwersalne dla administracji publicznej”;
- „zasadniczo powinny mieć charakter ogólny, jednak odnosząc się do specyfiki swojej branży, wiem, ile kwestii spornych i niewiadomych powstaje przy wykonywaniu niektórych czynności związanych ze specyfiką danej jednostki”;
- „dobre praktyki mogą być uniwersalne. Bardzo ważne jest zwiększenie aktywności NDAP [Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych] i archiwów państwowych w upowszechnianiu i propagowaniu dobrych praktyk”.

### 3. Wnioski

#### Co powinniśmy brać pod uwagę przy ustalaniu katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją?

- uniwersalność – wielość i różnorodność mogą doprowadzić do negatywnych skutków i wpływać na długofalową efektywność;

---

31 Odpowiedzi negatywne nie miały uzasadnienia, zawierały jedynie słowo „nie”.

- „idealne rozwiązania” – nie można popadać w skrajności;
- dobrze określony cel;
- przywództwo i delegowanie zadań – zaangażowanie wszystkich pracowników;
- szkolenia pracowników;
- ustalenie kosztów;
- czas realizacji;
- podsumowanie efektów wprowadzenia.

### Katalog dobrych praktyk zarządzania dokumentacją

#### Nazwa praktyki: zarządzanie dokumentacją w instytucjach publicznych

##### Założenia ogólne:

- Usprawnienie zarządzania dokumentacją w instytucjach publicznych poprzez wprowadzanie ustalanych procedur, a także przepisów kancelaryjno-archiwalnych.
- Bieżąca ocena zarządzania dokumentacją wykonywana przez pracowników (najlepiej niższego szczebla).
- Identyfikacja błędów w zarządzaniu dokumentacją w instytucjach publicznych (proponowana przez pracowników kancelarii, referentów prowadzących sprawy oraz archiwistów gromadzących dokumentację w archiwach bieżących).
- Ocena zaangażowania pracowników w zarządzanie dokumentacją.
- Szkolenie kadry pracowniczej z zakresu zarządzania dokumentacją i postępowania administracyjnego oraz ocena ich stosowania.
- Prowadzenie dobrych praktyk dla całej jednostki, wraz z zaangażowaniem kadry kierowniczej.
- Wprowadzenie publikacji szkoleniowych (forma do uzgodnienia) dostosowanych do wszystkich pracowników.
- Ustalenie kosztów wprowadzania dobrej praktyki.
- Namierzenie trudności z wprowadzaniem dobrych praktyk zarządzania dokumentacją.
- Ustalenie czasu realizacji wprowadzania dobrych praktyk zarządzania dokumentacją.
- Podsumowanie efektów wprowadzania dobrych praktyk zarządzania dokumentacją.

#### 4. Podsumowanie

Przy udoskonalaniu wszelkich procesów zarządzania należy brać pod uwagę, że nie istnieje idealny wzorzec doskonalenia procesów. Wynika to z indywidualnego podejścia ludzi oraz niejednorodnego charakteru jednostki. Dlatego podejmując działania zmierzające do usprawnienia zarządzania dokumentacją,

musimy uwzględnić to, z jaką jednostką się mierzymy oraz jakimi zasobami ludzkimi dysponujemy. Te dwa czynniki są bardzo istotne w planowanych zmianach związanych z zarządzaniem dokumentacją. Ważne jest to, by zmiany w kwestiach administracyjnych miały swoje pokrycie w odpowiednim szkoleniu pracowników lub zatrudnianiu specjalistów w tym zakresie. Wydaje się, że na szczególną uwagę zasługują wszelkiego rodzaju aplikacje i systemy wspomagające zarządzanie dokumentacją. Nie należy bowiem tego procesu rozdzielać na kilka, czy nawet czasem kilkanaście dodatkowych systemów, których później nie można scalić w jeden proces zarządzania dokumentacją. Pytanie postawione właśnie o owe systemy wspomagające pokazało, że wzrost ich funkcjonowania w instytucjach jest bardzo duży, a trzeba wiedzieć też, jak później należy postępować z danymi w takich systemach. Warto zatem w tym miejscu poświęcić czas na konsultacje z pracownikami, czy rzeczywiście poszczególne systemy/aplikacje są konieczne. Wprowadzanie ich w znacznej liczbie powoduje również dodatkowe wykorzystanie zasobów, zarówno finansowych, jak i ludzkich, co przy dobrym zarządzaniu dokumentacją chcielibyśmy ograniczać. Należy również brać pod uwagę, że ustalenie dobrej praktyki to dopiero początek udoskonalania procesów zarządzania dokumentacją. Badanie pokazało, że potrzebne jest wnikliwe spojrzenie na kwestie zarządzania dokumentacją w instytucjach publicznych; dało również obraz tego, co sami zarządcy dokumentacją chcieliby zmienić.

## Bibliografia

### Literatura

- Archiwum Dokumentów Elektronicznych, <https://ade.gov.pl/pl/web/ade-pub/o-projekcie> (1.05.2024).
- Bednarek M., *Doskonalenie systemów zarządzania. Nowa droga do przedsiębiorstwa lean*, Warszawa 2007.
- Brajer-Marczak R., *Dobre praktyki w doskonaleniu procesów biznesowych*, „Studia Informatica Pomerania” 2017, nr 1 (43).
- Cyfert S., Szumowski W., *Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences” 2015, nr 4 (25).
- Dobre praktyki zarządzania dokumentacją*, red. K. Peplowska, M. Smoczyński, Toruń 2022.
- Drzewiecka D., *Ogólne czy szczegółowe? Dane dotyczące biurowości elektronicznej w Polsce zawarte w protokołach kontroli archiwalnych z lat 2011–2019*, „Archeion” 2022, t. 123.
- Drzewiecka D., *Systemy EZD w urzędach administracji publicznej w Polsce w latach 2011–2019. Rzeczywista liczba wdrożeń versus budowa marki narzędzi informatycznych*, „Archeion” 2021, t. 122.
- Gawłowski R., Makowski K., *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022.

- Niedźwiedzka M., *Rejestry kancelaryjne w tradycyjnym i Elektronicznym Zarządzaniu Dokumentacją (EZD)*, w: *Współczesna biurowość w administracji publicznej*, H. Robótka (red.), Toruń 2013.
- Prasal A., Perlakowska E., Abgarowicz G., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2023.
- Roman W.K., *Czym jest dobra praktyka i komu służy?*, w: *Dobre praktyki zarządzania dokumentacją*, K. Peplowska, M. Smoczyński (red.), Toruń 2022.
- Szczeblewska H., *Formularz zgłoszenia Dobrych Praktyk*, w: *Złota księga dobrych praktyk*, Warszawa 2016.
- Współczesna biurowość w administracji publicznej*, red. H. Robótka, Toruń 2013.
- Wykaz akt Uniwersytetu Jagiellońskiego, Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 147 Rektora UJ z dnia 30 grudnia 2022 r., [https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/152300185/zarz\\_147\\_2022\\_zal\\_2\\_JRWA.pdf/d3e1b165-3427-43b4-9021-69024b6d2842](https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/152300185/zarz_147_2022_zal_2_JRWA.pdf/d3e1b165-3427-43b4-9021-69024b6d2842) (18.01.2024).
- Zarządzanie dokumentacją w instytucji. Czynniki sprzyjające i ograniczenia*, red. R. Degen, M. Jabłońska, Toruń 2020.
- Zarządzanie dokumentacją. Badania i dydaktyka*, red. R. Degen, M. Jabłońska, Toruń 2016.

#### Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej, Dz.U. 2015, poz. 1743.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów, Dz.U. 2018, poz. 1861.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, Dz.U. 2020, poz. 666.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronicznością, Dz.U. 2018, poz. 357.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018, poz. 1668.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141 ze zm.

## Katalog dobrych praktyk zarządzania dokumentacją w polskiej administracji – wyniki badania ankietowego zarządców dokumentacji

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano wyniki badań ankiety nad dobrymi praktykami zarządzania dokumentacją w instytucjach administracji publicznej. Starano się ustalić celowość wprowadzania katalogu dobrych praktyk, określić potrzeby praktyków w tym zakresie, a na końcu podjęto próbę ustalenia ogólnego zarysu katalogu dobrych praktyk zarządzania dokumentacją w administracji publicznej. Obecne postępowanie z dokumentacją, w tym rozwój technologiczny oraz coraz bardziej powszechne wprowadzanie elektronicznego zarządzania dokumentacją, bardzo często powoduje brak konsekwencji w postępowaniu przy obiegu dokumentacji, co może powodować problemy z jej archiwizacją, a później wieczystym przechowywaniem. Dlatego bardzo znaczące wydaje się podejmowanie badań nad zakresem zarządzania dokumentacją, ze szczególnym uwzględnieniem głosu osób zajmujących się nią na co dzień. Bardzo często w procesach decyzyjnych zapominamy o wartości dokumentacyjnej, traktując ją jako zbędną biurokrację. Należy jednak mieć na uwadze, ile razy to właśnie zachowana dokumentacja pozwoliła nam, czy to na obronę danego zajęcia, czy to na udowodnienie jakiegoś faktu, i ile razy stanowiła świadectwo jakiegoś zjawiska.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie dokumentacją, administracja, dokumentacja, archiwum, wykaz akt, instrukcja kancelaryjna, elektroniczne zarządzanie dokumentacją, dobre praktyki, katalog dobrych praktyk zarządzania dokumentacją

## Catalog of Good Practices in Documentation Management in Polish Administration – Results of a Survey of Documentation Managers

### Abstract

The article presents the results of a survey on good records management practices within public administration. The survey considered the need for introducing a best practice framework or code of practice, to determine the needs of practitioners in this sector, and finally to establish an outline of topics which should be covered in the public sector records management code of practice. Present-day management of records, with the increasingly widespread introduction of new technologies, often results in inconsistent practices throughout the records life cycle. This increases the risks and challenges of archiving and the long-term preservation of public records. It is vital to research the scope of rapidly changing records management practices with significant input from practitioners employed across the public sector. Too often records are considered a result of 'bureaucracy' or complex admin processes within the public administration. We forget about the vital role of records in decision-making processes when they provide accurate and reliable information, and their evidential weight as evidence of transactions and events.

**Keywords:** records management, administration, documentation, archive, records schedule, filing instruction, electronic records management, good practices, catalogue of good records management practices