

redakcja naukowa **GRAŻYNA SZPOR**

Dorota Chromicka, Danuta Descours, Andrzej Kaucz
Mariusz Madejczyk, Ewa Perlakowska, Bogdan Pękalski
Kazimierz Schmidt, Grażyna Szpor

DOKUMENTACJA ELEKTRONICZNA W PODMIOTACH PUBLICZNYCH



LEX

a Wolters Kluwer business

redakcja naukowa **GRAŻYNA SZPOR**

Dorota Chromicka, Danuta Descours, Andrzej Kaucz
Mariusz Madejczyk, Ewa Perłakowska, Bogdan Pękalski
Kazimierz Schmidt, Grażyna Szpor

DOKUMENTACJA ELEKTRONICZNA W PODMIOTACH PUBLICZNYCH

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 lipca 2013 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Kamila Tomecka

Poszczególne części napisali:

Dorota Chromicka – rozdział 3, pkt 3.3

Danuta Descours – rozdział 2, pkt 2.3

Andrzej Kaucz – rozdział 3, pkt 3.1

Mariusz Madejczyk – rozdział 2, pkt 2.4

Ewa Pełakowska – rozdział 1, pkt 1.2; rozdział 2, pkt 2.1

Bogdan Pękalski – rozdział 3, pkt 3.2

Kazimierz Schmidt – rozdział 2, pkt 2.2

Grażyna Szpor – rozdział 1, pkt 1.1

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4394-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Rozdział 1	
Dokumentacja jako przedmiot regulacji prawnej	9
1.1. Struktura regulacji tradycyjnej i elektronicznej dokumentacji	9
1.2. Ewolucja zarządzania dokumentacją w podmiotach publicznych	23
Rozdział 2	
Dokumentacja w jednostkach samorządu terytorialnego i administracji rządowej w województwie	35
2.1. Zarządzanie dokumentacją w podmiocie stosującym system tradycyjny	35
2.2. Zarządzanie dokumentacją w podmiocie stosującym system EZD	78
2.3. Wdrażanie systemu EZD w jednostce samorządu terytorialnego	126
2.4. Wdrażanie systemu EZD w administracji rządowej	138
Rozdział 3	
E-dokumentacja w sprawach karnych, cywilnych i sądownoadministracyjnych	161
3.1. Wykorzystanie dokumentów elektronicznych w prokuraturze	161
3.2. Dokumenty elektroniczne w postępowaniu cywilnym	169
3.3. Dokumentacja elektroniczna w postępowaniu sądownoadministracyjnym	191
O autorach	209

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- instrukcja kancelaryjna** – załącznik nr 1 do 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 (Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- k.p.c.** – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- p.p.s.a** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej** – 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. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.)
- rozporządzenie w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądownoadministracyjnych** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądownoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 89, poz. 505)

- ustawa o informatyzacji** – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235)
- ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach** – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 z późn. zm.)
- ustawa o prokuraturze** – ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.)
- zarządzenie nr 11** – zarządzenie nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych

Inne

- Dz. U.** – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. MI** – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Infrastruktury
- Dz. Urz. MS** – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości
- Dz. Urz. MSW** – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
- e.p.u.** – elektroniczne postępowanie upominawcze
- ePUAP** – elektroniczna platforma usług administracji publicznej
- ESP** – elektroniczna skrzynka podawcza
- EZD** – elektroniczne zarządzanie dokumentacją
- JRWA** – jednolity rzeczowy wykaz akt
- LEX** – System Informacji Prawnej LEX
- M.P.** – Monitor Polski
- MSWiA** – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- PA** – prokuratura apelacyjna
- PO** – prokuratura okręgowa
- PUW** – Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
- SIP** – System Informatyczny Prokuratury
- UPO** – urzędowe poświadczenie odbioru
- WSA** – wojewódzki sąd administracyjny

DOKUMENTACJA JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWNEJ

1.1. Struktura regulacji tradycyjnej i elektronicznej dokumentacji

1.1.1. Uwagi wstępne

Uchwalona przed 30 laty ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹ jest podstawowym aktem w zakresie dokumentacji działalności podmiotów publicznych i niepublicznych.

Potrzeby związane z cyfryzacją i komunikacją elektroniczną znalazły wyraz w jej nowelizacji oraz w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne². Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydane wkrótce po uchwaleniu ustawy o informatyzacji, określiły: niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych, szczegółowy sposób postępowania z takimi dokumentami oraz wymagania techniczne formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych³.

Jednak nie spowodowało to zasadniczej redukcji wykorzystania papieru dla utrwalania danych w administracji i wymiarze sprawiedliwości. Archaiczne instrukcje kancelaryjne, według których, nawet w urzędzie, w którym wprowadzono elektroniczny obieg dokumentów, należało wydrukować otrzymaną wiadomość i zarejestrować w rejestrze przesyłek specjalnego rodzaju, a później postępować z nią jak z dokumentem papierowym, pozostawały jedną z istotnych barier wykorzystania komunikacji elektronicznej⁴.

¹ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 z późn. zm.).

² Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235.

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1517); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz. U. Nr 206, poz. 1518); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 206, poz. 1519).

⁴ Istotną barierą była także regulacja identyfikacji w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 262), skoncentrowana na odpłatnym bezpiecznym podpisie weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem. Por. *Prawne problemy informatyzacji administracji*, pod red. G. Szpor, Warszawa 2008 i referowane tam wyniki badań.

Archaiczne rozwiązania zostały częściowo wyeliminowane dopiero rozporządzeniem 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 zakładowych⁵. Stworzone przez to rozporządzenie możliwości modernizacji dokumentacji nie są powszechnie wykorzystywane.

Sklania to do analizy obecnego modelu regulacji dokumentacji powstającej w podmiotach publicznych i napływającej do nich, zwłaszcza dokumentacji elektronicznej, oraz rozpoznania potrzeb i możliwości jego zmian. Weryfikacji wymaga m.in. racjonalność obecnej asymetrii ram regulacyjnych: jednolitych i uwzględniających systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją dla samorządu terytorialnego i rządowej administracji ogólnej w województwie, a niejednolitych i w zakresie dokumentacji elektronicznej ogólnych, m.in. dla aparatu pomocniczego organów centralnych oraz podporządkowanych im jednostek organizacyjnych.

1.1.2. Dokumentacja

Dokumentacja jest pojęciem ustawowym, którym operuje ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz przepisy wydane na jej podstawie. Do dokumentacji odnosi się obowiązek zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą. Obowiązek taki ustawa nakłada na organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne (art. 5 ust. 1). Obejmuje on zarówno dokumentację powstającą w wymienionych jednostkach, jak i nadsyłaną i składaną do nich, którą należy prowadzić w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw (art. 6 ust. 1).

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach stanowi, że dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te podmioty przez okres ustalony przepisami, a następnie część dokumentacji stanowiąca **materiał archiwalny** jest przekazywana do **archiwów państwowych**, a pozostała może ulec brakowaniu⁶.

Dokumentacja może być tworzona, ewidencjonowana i przechowywana w różnej postaci, w tym elektronicznej⁷, a **dokumenty elektroniczne** w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne mogą stanowić materiały archiwalne⁸.

W art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji dokument elektroniczny określa się jako „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”, a informatyczny

⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

⁶ Rozdział 2 „Postępowanie z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją”, art. 5.

⁷ Por. art. 6 ust. 2c.

⁸ Por. art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

nośnik danych jako „materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej”.

W rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁹ także definiuje się kilka terminów związanych z dokumentami elektronicznymi¹⁰.

Naturalny dokument elektroniczny to „dokument będący od początku swojego istnienia zbiorem zapisanym w postaci elektronicznej, możliwym do odczytania wyłącznie za pośrednictwem odpowiednich urządzeń elektronicznych, nieposiadający pierwowzoru w postaci nieelektronicznej”¹¹.

Odwzorowanie cyfrowe to „dokument elektroniczny będący kopią elektroniczną dowolnej treści zapisanej w postaci innej niż elektroniczna, umożliwiający zapoznanie się z tą treścią i jej zrozumienie, bez konieczności bezpośredniego dostępu do pierwowzoru”¹².

Przesyłka oznacza „dokumentację otrzymaną lub wysłaną przez podmiot, w każdy możliwy sposób, w tym dokumenty elektroniczne przesyłane za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, określonej w art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”¹³.

Metadane to „zestaw usystematyzowanych informacji, logicznie powiązanych z przesyłką, sprawą lub inną dokumentacją, ułatwiających ich wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie”¹⁴.

Skład informatycznych nośników danych oznacza „uporządkowany zbiór informatycznych nośników danych zawierających dokumentację w postaci elektronicznej”¹⁵.

System EZD to „system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych”¹⁶.

Pismo rozumieć należy jako „wyrażoną tekstem informację, stanowiącą odrębną całość znaczeniową, niezależnie od sposobu jej utrwalenia”¹⁷.

Zamieszczone w rozporządzeniu definicje, w warunkach cyfryzacji publicznych zasobów informacyjnych i nałożonych na podmioty publiczne obowiązków komunikacji elektronicznej, są ważnym elementem porządkującym przy wprowadzaniu systemów elektronicznego zarządzania dokumentami. Wymienione określenia, pojawiające się w rozporządzeniu, rzeczywiście wymagają definicji – w świetle Zasad techniki prawodawczej¹⁸

⁹ Cyt. 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. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.).

¹⁰ Także rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. o postępowaniu z dokumentami elektronicznymi, m.in. rozróżnia dokumenty elektroniczne ewidencjonowane oraz dokumenty elektroniczne nieewidencjonowane

¹¹ § 7 pkt 5 instrukcji kancelaryjnej.

¹² § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹³ § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹⁴ § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹⁵ § 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹⁶ § 2 pkt 13 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹⁷ § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

DOKUMENTACJA ELEKTRONICZNA W PODMIOTACH PUBLICZNYCH

Grażyna Szpor – doktor habilitowany nauk prawnych, doktor nauk humanistycznych w zakresie historii; profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Informatycznego na Wydziale Prawa i Administracji UKSW; autorka wielu publikacji dotyczących informatyzacji wykonywania zadań publicznych.

■ Książka poświęcona jest wprowadzaniu dokumentacji elektronicznej w urzędach, a w szczególności rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej. Zawiera analizę procesów cyfryzacji oraz jest użytecznym źródłem wiedzy w stosowaniu prawa. Udziela odpowiedzi na pytania, jak radzić sobie w praktyce z mieszaną papierowo-elektroniczną dokumentacją oraz w jaki sposób należy optymalizować przetwarzanie danych, respektując przepisy prawa i upraszczając czynności kancelaryjne.

■ W opracowaniu omówiono zagadnienia dokumentacji elektronicznej w administracji publicznej oraz jej stosowania w sprawach karnych, cywilnych i sądowniczych.

■ Książka jest przeznaczona dla organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią i stosują przepisy prawa oraz wdrażają nowe rozwiązania techniczne i organizacyjne w urzędach.

„W pracy podjęto bardzo aktualny temat, nieopracowany dotychczas całościowo w literaturze. Publikacja stanowić będzie pomoc zarówno dla praktyków – pracowników samorządu terytorialnego, administracji rządowej, sądów, prokuratury, jak i studentów”.

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki



Cena 69 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl