

Administrowanie dokumentacją w podmiotach realizujących zadania publiczne w świetle najważniejszych i najnowszych regulacji prawnych

Streszczenie

Podstawą prawa archiwalnego w Polsce jest Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 1983 r., którą wielokrotnie nowelizowano. Ostatnia zmiana ustawy (2015) m.in. rozszerzyła uprawnienia kontrolne administracji archiwalnej, a także pociągnęła za sobą konieczność wydania do niej nowych aktów wykonawczych. Zmodyfikowały one funkcjonujące dotąd regulacje, chociażby w zakresie brakowania dokumentacji nie archiwalnej. Ten zestaw aktów prawnych, obejmujących państwowe i samorządowe organy i jednostki organizacyjne, uzupełniają instrukcje kancelaryjne, wykazy akt i instrukcje archiwalne. Te, wydane przez Prezesa Rady Ministrów w 2011 r., po raz pierwszy określiły także sposób obiegu dokumentacji elektronicznej. Podstawy do posługiwania się tą dokumentacją obowiązują już jednak od ponad dziesięciu lat.

Słowa kluczowe: materiały archiwalne, dokumentacja niearchiwalna, dokument elektroniczny, archiwa państwowe, archiwa wyodrębnione, brakowanie dokumentacji, zasób archiwalny, administracja

1. Kluczowe konstrukcje prawa archiwalnego w Polsce

Fundament prawa archiwalnego w Polsce stanowi Ustawa z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach². Ten początkowo nowoczesny dokument szybko uległ dezaktualizacji z uwagi na transformację ustrojową przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Kilkakrotnie podejmowane dotychczas próby zastąpienia go nowym³, przystającym do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, aktem prawnym tej rangi spełzły jednak na niczym i w mocno rozbudowanej i zmienionej formie dokument dotrwał do dnia dzisiejszego. Ostatnia duża nowelizacja ustawy miała miejsce 20 marca 2015 r.⁴

1 E-mail: jsikorski@vp.pl.

2 Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 1984 r., nr 38, poz. 173 z późn. zm.).

3 Zob. m.in.: *Projekt ustawy – Prawo Archiwalne*, „Archiwista Polski” 1999, nr 1(13), s. 15-30; *Uzasadnienie*, ibidem, s. 31-35; *Uwagi Prezydium Zarządu Głównego Stowarzyszenia Archiwistów Polskich*, ibidem, s. 36-38; *Uwagi do projektu ustawy (Jan Jastrzębski – Gdańsk, Henryk Krystek – Poznań, Przemysław Wojciechowski – Poznań, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich Zarząd Oddziału w Łodzi)*, „Archiwista Polski” 1999, nr 2(14), s. 15-21; J. Grzelak, *Głos w dyskusji nad projektem ustawy – Prawo Archiwalne*, „Archiwista Polski” 1999, nr 4(16), s. 17-23.

Zapisy ustawy z 1983 roku odnoszą się zarówno do podmiotów państwowych, samorządowych, jak i prywatnych. Podstawową konstrukcją prawną wprowadzoną rzeczoną ustawą jest podział substancji aktowej wytwarzanej przez jednostki organizacyjne na materiały archiwalne (art. 1) oraz dokumentację niearchiwalną (art. 5 ust. 2). Te pierwsze stanowią wszelkiego rodzaju dokumenty, bez względu na sposób zapisu, posiadające wartość historyczną „o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstałe w przeszłości i powstające współcześnie”. Jako takie stanowią źródło do badań nad przeszłością, a ich wieczyste przechowywanie (art. 3) jest jednym z obowiązków państwa.

Dokumentację niearchiwalną stanowią z kolei akta posiadające jedynie walory praktyczne, które po pewnym, określonym w rozlicznej masie aktów prawnych, okresie można, przy zachowaniu obowiązujących w tym zakresie procedur, zniszczyć. Okresy przechowywania tej dokumentacji są zróżnicowane i wynikają z ochrony praw i obowiązków stron, do których się odnoszą. Konieczny do zasygnalizowania jest w tym miejscu fakt, iż dokumentacja niearchiwalna, w pewnych przypadkach, może zostać także uznana za materiały archiwalne⁵.

Całość materiałów archiwalnych stanowi narodowy zasób archiwalny (art. 1), służący nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli (art. 2 ust. 1), który, przyjmując kryterium własności, dzieli się na państwowy lub niepaństwowy (art. 2). Pierwszy obejmuje materiały wytworzone przez administrację państwową, samorządową, także inne jednostki i podmioty, które z uwagi na realizowane zadania stanowią źródło do badań historycznych. Do państwowego zasobu archiwalnego zalicza się również materiały wspomnianych jednostek, nawet w sytuacji, gdy znajdują się one w posiadaniu obcych organów i organizacji, jeżeli na podstawie prawa lub zwyczajów międzynarodowych powinny być przekazane Polsce (art. 15).

Niepaństwowy zasób archiwalny dzieli się na ewidencjonowany i nie-ewidencjonowany. Pierwszy odnosi się do podmiotów, osób prawnych (np. partii, kościołów, stowarzyszeń), po których likwidacji staje się własnością państwa (art. 44), wchodząc tym samym do zasobu państwowego. Drugi stanowi własność osób fizycznych lub ich prawnych następców i może podlegać obrotowi (art. 43) z zastrzeżeniem prawa pierwokupu dla jednostek realizujących zadania państwa w zakresie polityki archiwalnej (art. 9 i 22).

2. Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym

4 Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2015 r., poz. 566).

5 Zob. E. Borodij, *Kryteria wartościowania współczesnej dokumentacji aktowej – stan obecny i potrzeby*, [w:] *Archiwa polskie wobec wyzwań XXI wieku*, red. D. Nałęcz, Radom 1997, s. 141-150.

Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym (art. 4 ust. 1) sprawuje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego za pośrednictwem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego (art. 18 ust. 1). Swoje zadania na terenie kraju realizuje on za pośrednictwem sieci archiwów państwowych, nadzorując między innymi archiwa zakładowe, zorganizowane w organach i jednostkach państwowych i samorządowych wytwarzających materiały archiwalne. Z kompetencji Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych wyłączone są jednak archiwa wyodrębnione (art. 19)⁶. Wszystkie one tworzą sieć archiwalną prowadzącą działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego (art. 22 ust. 1), którą zdefiniowano jako gromadzenie, ewidencjonowanie, przechowywanie, opracowanie, zabezpieczenie i udostępnianie materiałów archiwalnych oraz prowadzenie działalności informacyjnej (art. 23). Działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzić mogą również jednostki posiadające zasób powierzony, biblioteki i muzea posiadające materiały archiwalne, których organizatorem są organy i jednostki państwa i samorządu lub działające w tych jednostkach (art. 18 ust. 2).

Archiwa zakładowe tworzy się tylko w tych państwowych i samo-rządowych organach i jednostkach organizacyjnych, które wytwarzają materiały archiwalne (art. 33). W odniesieniu do jednostek obejmujących działalnością obszar całego kraju wskazuje je Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych. W przypadku innych jednostek – dyrektorzy właściwych terytorialnie archiwów państwowych. Zasady i sposób ustalania jednostek wytwarzających materiały archiwalne reguluje Decyzja nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 maja 2002 r.⁷ Wskazanie jednostek organizacyjnej wytwarzających materiały archiwalne ma formę aktu administracyjnego skierowanego do jej kierownika⁸. Z mocy samej decyzji zobligowane do utworzenia archiwów zakładowych są: jednostki organizacyjne obsługujące naczelne i centralne organy administracji rządowej (z wyjątkiem jednostek prowadzących archiwa wyodrębnione), a także inne jednostki o charakterze centralnym, w szczególności: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, centralne urzędy, agencje, komisje, komitety lub inne jednostki, Krajowe Biuro Wyborcze oraz jego delegatury; organy kontroli państwowej i ochrony prawa⁹; jednostki organizacyjne zespolonej i niezespolonej administracji rządowej w województwie¹⁰; jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego¹¹;

6 Funkcjonują one w Ministerstwie Obrony Narodowej, ministerstwie właściwym do spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, spraw finansów publicznych, spraw instytucji finansowych, agencjach bezpieczeństwa wewnętrznego, wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Instytutu Pamięci Narodowej.

7 Decyzja nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania przez archiwa państwowe państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, w których tworzy się archiwa zakładowe (www.archiwa.gov.pl/pl/zarzadzanie-dokumentacja/prawo-archiwalne [dostęp: 5.09.2016]).

8 Instrukcja w sprawie sposobu ustalania państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, w których tworzy się archiwa zakładowe (Załącznik nr 2 do Decyzji nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 maja 2002 r.).

9 Najwyższa Izba Kontroli oraz jej delegatury, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Interesu Publicznego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

10 Np. urzędy wojewódzkie, kuratoria oświaty, izby skarbowe.

11 Urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe, urzędy miast i gmin.

związki i po-rozumienia regionalne województw, powiatów oraz międzygminne, utworzone na podstawie przepisów o samorządach; jednostki organizacyjne wymiaru sprawiedliwości¹²; instytucje kontrolne¹³; urzędy stanu cywilnego; instytucje finansowe i ubezpieczeniowe¹⁴; jednostki organizacyjne nauki i oświaty¹⁵; jednostki organizacyjne kultury, sztuki, ochrony dziedzictwa narodowego¹⁶; fundacje tworzone ustawą; przedsiębiorstwa państwowe, jednostki organizacyjne gospodarki komunalnej, spółki handlowe¹⁷; jednostki organizacyjne ochrony zdrowia¹⁸; a także niektóre z niewymienionych dotąd wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁹. Uznane za wytwarzające materiały archiwalne mogą zostać ponadto: niewymienione wyżej powiatowe i gminne samorządowe jednostki organizacyjne²⁰; inne jednostki, o ile charakter ich działalności ma szczególne znaczenie dla rozwoju regionalnego²¹.

W roku 2015 na terenie kraju funkcjonowało ponad 10 tys. archiwów zakładowych²². W pozostałych państwowych i samorządowych organach i jednostkach organizacyjnych wytwarza się wyłącznie dokumentację niearchiwalną. Tę gromadzi się i przechowuje w składnicach akt (art. 36).

3. Obieg dokumentacji w administracji publicznej

Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne (art. 5 ust. 1)

12 Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy apelacyjne, okręgowe, rejonowe, prokuratury, samorządowe kolegia odwoławcze, izby morskie, okręgowe inspektoraty służby więziennej.

13 Regionalne izby obrachunkowe, Państwowa Inspekcja Pracy.

14 Centrale banków i ich oddziały, centrale i oddziały instytucji ubezpieczeń społecznych i majątkowych, fundusze.

15 Polska Akademia Nauk, jej oddziały, instytuty i pomocnicze placówki naukowe, państwowe szkoły wyższe, niepaństwowe szkoły wyższe tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jednostki badawczo-rozwojowe, wydawnictwa o zasięgu ogólnokrajowym i regionalnym, biblioteki naukowe i wojewódzkie biblioteki publiczne, centralne ośrodki doskonalenia kadr, pałace młodzieży, wybrane publiczne szkoły średnie i placówki oświatowo-wychowawcze.

16 W szczególności: jednostki publicznej radiofonii i telewizji, instytucje widowiskowe i muzyczne o szczególnym znaczeniu ogólnokrajowym i regionalnym, muzea narodowe oraz inne muzea, ośrodki dokumentacji zabytków, dyrekcje parków narodowych.

17 O zasięgu krajowym, przemysłowe o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej lub regionu, typu specjalistycznego, biura projektów, wybrane komunalne zakłady budżetowe i spółki handlowe, np. prowadzące działalność w zakresie komunikacji miejskiej, wodociągów.

18 Narodowy Fundusz Zdrowia, wybrane samodzielne jednostki ochrony zdrowia, np. instytuty, szpitale.

19 W szczególności: urzędy pracy, ośrodki polityki społecznej, ośrodki medycyny pracy, ośrodki geodezji i kartografii, biura geodezji i terenów rolnych, biura planowania przestrzennego, ochrony środowiska, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, placówki kultury fizycznej i turystyki, placówki ochrony praw konsumentów.

20 Wybrane powiatowe inspekcje weterynaryjne, inspekcje sanitarne oraz inne służby, jeśli ich zadania zostały przejęte od wojewody, terenowe ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, wybrane powiatowe instytucje kultury fizycznej i wybrane powiatowe centra pomocy rodzinie.

21 Np. urzędy skarbowe, powiatowe urzędy pracy. Wytyczne w sprawie zasad ustalania państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, w których tworzy się archiwa zakładowe (załącznik nr 1 do decyzji nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 maja 2002 r.).

22 Sprawozdanie statystyczne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych KN-1 według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., (www.archiwa.gov.pl/pl/o-nas/naczelnna-dyrekcja-archiwow-państwowych/ sprawozdania [dostęp: 5.09.2016]).

zostały zobligowane do zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem, bądź utratą wytwarzanej i gromadzonej dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw (art. 6 ust. 1). Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy archiwalnej wprowadza możliwość realizacji powyższych zdań w ramach elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD), stanowiącego system wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci elektronicznej z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego (art. 6 ust. 1a). Zaznaczyć jednak należy, iż rozwiązanie takie przewidziane zostało uprzednio w Rozporządzeniu 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 zakładowych²³.

Standardy w tym zakresie określają tzw. normatywy kancelaryjne, składające się z: instrukcji kancelaryjnej (określającej system kancelaryjny, sprowadzający się do szczegółowych zasad i trybu czynności kancelaryjnych), wykazu akt (będącego spisem haseł rzeczowych [realizowanych zadań], stanowiącym podstawę rejestracji prowadzonych spraw), oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego lub składnicy akt. Z mocy ustawy do ich wprowadzenia zostały zobowiązane odpowiednie do tego organy kierownicy jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 2). Przed wdrożeniem normatywy podlegają uzgodnieniu przez upoważnione do tego organy²⁴.

Choć w ustawie nie mówi się o tym wprost, to obowiązek posiadania wykazu akt przesądza o systemie kancelaryjnym bezdziennikowym. Jego istotą jest, w przeciwieństwie do systemu dziennikowego, w którym rejestracji podlegają pisma wpływające i wychodzące, rejestracja spraw. Składa się na nią ogół korespondencji (podania, pisma, dokumenty), odnoszącej się i związanej z załatwianym zagadnieniem wymagającym rozpatrzenia i podjęcia czynności służbowych²⁵. Lub inaczej, sprawa, to problem osoby fizycznej lub prawnej przekazany do rozwiązania konkretnej jednostce organizacyjnej zgodnie z właściwościami (kompetencjami)²⁶. Takie podejście do obiegu dokumentacji w jednostce umożliwia, już na etapie jej wytwarzania i gromadzenia, tworzenie, w oparciu o wykaz akt, teczek spraw jednorodnych lub pokrewnych rzeczowo, przy jednoczesnym wartościowaniu dokumentacji. Jest to możliwe dzięki wskazanym w wykazie akt kategoriom archiwalnym określającym okresy przechowywania dokumentacji.

23 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. z 2011 r., nr 14, poz. 67).

24 W roku 2015 ogółem dotyczyło to ponad 2,2 tys. kompletów tych dokumentów. W najbliższych latach liczba opiniowanych normatywów będzie zapewne malała. Raz wprowadzony zestaw, dobrze przygotowanych, dokumentów może wprawdzie ulegać korektom po pewnym czasie użytkowania, jednak po tym funkcjonować winien w jednostce przez lata. O ile, oczywiście, w istotny sposób nie zmieni się jej zakres kompetencyjny. Sprawozdanie statystyczne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych KN-1..., op. cit.

25 *Słowniczek ważniejszych terminów kancelaryjnych i archiwalnych*, Z. Pustuła (oprac.), [w:] *Kancelaria i archiwum zakładowe*, red. E. Borodij, Warszawa 2009.

26 H. Robótka, *Współczesna biurowość. Zagadnienia ogólne*, Toruń 2010, s. 88.

Zmiany w systemie prawa archiwalnego uwzględnić musiały również pojawienie się w obrocie urzędowym zupełnie nowego nośnika informacji, jakim jest dokument elektroniczny. Zapisy ustawy archiwalnej wskazują, iż minister właściwy do spraw informatyzacji, po konsultacjach z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych, określa w drodze rozporządzenia niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych w państwowych i samorządowych organach i jednostkach organizacyjnych, uwzględniając minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (art. 5 ust. 2a), oraz szczegółowy sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi w tych podmiotach, w szczególności zasady ewidencjonowania, klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz zasady i tryb ich brakowania, uwzględniając potrzebę integralności dokumentów elektronicznych i długotrwałego ich przechowywania (art. 5 ust. 2b). Z kolei w porozumieniu z właściwym ministrem do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określa w drodze rozporządzenia wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać formaty zapisu i informatyczne nośniki danych w rozumieniu Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przekazywanych do archiwów państwowych materiałów archiwalnych utrwalonych na informatycznych nośnikach danych (art. 5 ust. 2c).

Możliwości z tym związane, po raz pierwszy na szeroką skalę, zostały przewidziane w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku, którym wprowadzono nowe normatywy kancelaryjne dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy²⁷. Sposób ich sformułowania został jednak skrytykowany przez środowisko naukowe²⁸.

W odniesieniu do tzw. dokumentacji tradycyjnej, z mocy ustawy (art. 6 ust. 2), metody kwalifikowania i metodę klasyfikowania dokumentacji; rodzaje oznaczeń kategorii archiwalnych; elementy jednolitego rzeczowego wykazu akt; wzór budowy jednolitego rzeczowego wykazu akt; wzór budowy kwalifikatora dokumentacji; standardy porządkowania, ewidencjonowania i technicznego zabezpieczenia materiałów archiwalnych przed ich przekazaniem do archiwów państwowych; szczegółowy tryb ich przekazania, brakowania dokumentacji niearchiwalnych oraz właściwość archiwów państwowych w tym zakresie określić miał w drodze rozporządzenia właściwy minister do spraw kultury i dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Obowiązujący aktualnie akt prawny w tym zakresie został uchwalony w dniu 20 października 2015 roku²⁹, uchylił obowiązujące dotąd przepisy z dnia 16 września

27 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. z 2011 r., nr 14, poz. 67).

28 P. Bunkowska, *Organizacja kancelarii*, [w:] *Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.*, red. H. Robótka, Toruń 2013, s. 13-32; K. Peplowska: *Procedury postępowania z dokumentacją, czyli system kancelaryjny (system biurowości)*, [w:] ibidem, s. 33-50; D. Drzewiecka: *Obieg pism*, [w:] ibidem, s. 51-78.

29 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r.

2002 roku³⁰.

Październikowe rozporządzenie w załączniku nr 1 określa sposób oznaczania kategorii archiwalnych, utrzymując obowiązujące od lat w tym zakresie regulacje: materiałom archiwalnym przypisując symbol „A”, zaś dokumentacji niearchiwalnej symbol „B”. Ten ostatni, odnoszący się przecież do akt mających jedynie czasowe, praktyczne znaczenie, dookreślany być musi liczbami arabskimi, wskazującymi minimalny okres przechowywania liczony pełnymi latami kalendarzowymi począwszy od roku następnego od daty zakończenia sprawy. Symbol „B” może być również rozszerzony o symbole „E” lub „c”. Kategorią „BE” uzupełnioną o liczbę arabską oznacza się akta, które po upływie obowiązującego okresu przechowywania podlegają ekspertyzie archiwalnej przeprowadzanej przez właściwe terytorialnie archiwa państwowe bądź archiwa wyodrębnione. Z kolei symbolem „Bc” oznacza się akta wtórne, o ile zachowały się oryginały, lub dokumentację posiadającą krótkotrwałe znaczenie praktyczne, o okresie przechowywania krótszym niż jeden rok. Tego symbolu nie uzupełnia się więc oznaczeniami numerycznymi.

Rozporządzenie dopuszcza inny sposób obliczania okresów przechowywania dokumentów (§2 pkt. 6), o ile przepisy szczególne tak stanowią. Ma to zastosowanie np. w przypadku akt spraw sądowych, których okres przechowywania liczy się od początku roku kalendarzowego następnego po roku, w którym ukończono czynności sądowe związane z wykonywaniem orzeczenia lub zarządzenia kończącego postępowanie w sprawie, lub w którym doszło do uprawomocnienia się orzeczenia lub zarządzenia (§ 25). Nie może to jednak nastąpić przed ustaniem karalności przestępstwa, o które toczyło się postępowanie (§ 8 pkt. 2)³¹.

Rozporządzenie z 20 października 2015 r., wzorem poprzednich aktów regulujących te kwestie, określa sposób konstruowania wykazu akt (§ 3). Składa się on z zestawu klas w kolejnych rzędach podziału dziesiętnego. Przy czym każda z nich składać się musi przynajmniej z dwóch, a maksymalnie dziesięciu klas. Podziału dokonuje się aż do momentu utworzenia klasy końcowej, w ramach której dokonuje się rejestracji spraw albo grupuje się dokumentację nietworzącą akt spraw. Każdej klasie przypisane jest hasło klasyfikacyjne, które powinno być rzeczowo powiązane z klasą wyższego i niższego rzędu. Każdą z końcowych klas oznacza się tzw. symbolem kwalifikacyjnym określającym kategorię archiwalną. Zatem klasa końcowa stanowi tytuł teczki, którego nie modyfikujemy, a jedynie, jeżeli zachodzi taka potrzeba, uzupełniamy o niezbędne treści. Symbol klasyfikacyjny konstruowany jest z zestawu cyfr arabskich zapisanych dla klas pierwszego rzędu od „0” do „9”, dla klas drugiego rzędu od „00” do „99” etc.

W praktyce archiwalnej zalecano dotąd nie wychodzenie poza klasy czwartego rzędu (od „0000” do „9999”), co daje możliwość utworzenia

w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1743).

30 Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. z 2002 r., nr 167, poz. 1375).

31 Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenie jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia (Dz.U. z 2014 r., poz. 991).

w ramach wykazu dziesięciu tysięcy haseł klasyfikacyjnych. Jak się wydaje, taka możliwość zaspokoić powinna potrzeby największych nawet struktur administracyjnych. W nowym rozporządzeniu jednak umożliwia się tworzenie symboli dziewięcioliterowych, a to znaczy, że możemy zbudować absurdalnych rozmiarów wykaz akt zawierający nawet dziesięć miliardów klas.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia wykazy akt mają charakter jednolity, tzn. są niezależne od struktury organizacyjnej jednostki. Sprowadza się to ni mniej, ni więcej do tego, iż teczki o takich samych symbolach – hasłach klasyfikacyjnych – mogą powstawać w różnych komórkach organizacyjnych. Teczki odróżniają od siebie wówczas ich symbole. Ale to zagadnienie regulują już obowiązujące w jednostkach instrukcje kancelaryjne.

Rozporządzeniem zachowano klasyczny podział wykazu akt na dwie podstawowe części. Cztery pierwsze klasy (od „0” do „3”) przewidując dla dokumentacji typowej, pozostałe dla specyficznej. Dokumentację typową stanowią akta, które wytwarzane są w instytucjach niezależnie od realizowanych przez nie zadań statutowych. Zalicza się do nich zagadnienia związane z zarządzaniem, sprawami kadrowymi, administrowaniem środkami rzeczowymi oraz finansami. Pozostałe klasy (od „4” do maksymalnie „9”) zawierają hasła odzwierciedlające specyficzną naturę jednostki (np. dokumentacja przebiegu nauczania w szkołach).

Przykładowy podział klas pierwszego i drugiego rzędu dla akt typowych w jednolitym rzeczowym wykazie akt zawarto w części A załącznika nr 2 do rozporządzenia. W części B przedstawiono wzór budowy wykazu.

W przypadku dokumentacji technicznej, geologicznej, geodezyjnej czy kartograficznej tworzy się kwalifikatory dokumentacji (§ 4), które stanowią rozszerzenie wykazów akt. Składają się one z zestawu typów dokumentacji lub jej wykazów przedmiotowych oznaczonych kategorią archiwalną. Tworzy się wówczas numer porządkowy dokumentacji, wykorzystując do tego symbol klasyfikacyjny wykazu, do której odnosi się kwalifikator oraz z kolejnej liczby, poczynając od 1 (np. 401.1).

W paragrafach od 6 do 8 rozporządzenia określono procedurę przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych. Następuje to z mocy Ustawy archiwalnej, po 25 latach od momentu ich wytworzenia, o ile nie zostały one przekazane wcześniej (art. 5 ust. 1 pkt. 1 Ustawy archiwalnej). A to mogło nastąpić w trakcie lub po likwidacji jednostki (art. 5 ust. 1a, 1b). Standardy porządkowania, ewidencjonowania i technicznego zabezpieczenia materiałów archiwalnych przed ich przekazaniem do archiwów państwowych określa szczegółowo załącznik nr 4 do rozporządzenia. Porządkowanie materiałów archiwalnych, co ważne, nie spoczywa na odpowiedzialnych za archiwa zakładowe, czy składnice akt. Normą jest już dziś, iż obowiązki w tym zakresie realizować należy w komórkach organizacyjnych wytwarzających akta, które w takiej postaci przekazywane są do przechowywania ze stanowisk pracy. To jednak regulują obowiązujące w jednostkach instrukcje kancelaryjne.

W rozporządzeniu z 20 października 2015 r. doprecyzowano sposób technicznego zabezpieczenia materiałów archiwalnych przekazywanych do archiwów państwowych, którego zakres w głównej mierze indywidualnie określali dotąd

dyrektorzy archiwów państwowych. Teraz wskazano, iż opakowania te winny być bezkwasowe. Rodzi się w tym miejscu pytanie, na ile istotne jest wskazane pH opakowania w przypadku, gdy same materiały archiwalne utrwalane są na nośnikach posiadających kwaśny współczynnik, a tym samym niższą odporność na czynniki degradujące.

Zaznaczyć należy, iż regulacje dotyczące porządkowania materiałów archiwalnych zawarte w rozporządzeniu odnoszą się do dokumentacji nie-elektronicznej. Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach kompetencje w zakresie określenia struktury dokumentów elektronicznych w organach i jednostkach państwowych i samorządowych, sposobu i klasyfikowania, kwalifikowania i brakowania oraz sposobu i trybu przekazywania dokumentacji elektronicznej przyznała ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji (art. 5 ust. 2a, 2b, 2c). Zostały one określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r.³².

Rozporządzeniem z 20 października zmodyfikowano procedurę brakowania akt, czyli proces wydzielenia z zasobu archiwów jednostek, których okres przechowywania już upłynął, co zwiędza ich zniszczenie. W przeciwieństwie do dotychczasowych uregulowań, odtąd kierownicy jednostek organizacyjnych nie powołują komisji oceny dokumentacji, w której składzie znajdowali się kierownicy komórek bądź przedstawiciele samodzielnych stanowisk pracy, których akta brakowano. Teraz wystarczy złożenie do właściwego terytorialnie archiwum państwowego wniosku o brakowanie. Jego elementy, którego w rozporządzeniu określono precyzyjnie (§ 9). Dołącza się do niego spis brakowanej dokumentacji stosowany w praktyce archiwalnej od lat³³. Teraz jednak dla dokumentacji oznaczonej symbolami „B”, „BE” i „Bc” należy sporządzać je oddzielnie. Wzorem wspomnianego już w niniejszym artykule rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 roku, nie załączono do tego aktu prawnego wzoru spisów brakowania i stanowiących podstawę przekazania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, podając minimalne elementy, które winny posiadać. Dopuszczono zatem możliwość dowolności ich graficznego przedstawienia.

Obowiązek uzyskania zgodny na wybrakowanie dokumentacji stanowi element sprawowanego przez sieć archiwalną nadzoru nad państwowym zasobem archiwalnym i ma między innymi zminimalizować niebezpieczeństwo zniszczenia materiałów mogących posiadać wartość historyczną (§ 10-11). Kluczowe w tym zakresie są jednak kontrole postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do państwowego zasobu archiwalnego przewidziane w ustawie archiwalnej (art. 28 pkt. 1 ust. 3). Ustawa z 20 marca rozszerza kompetencje nadzorcze Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i archiwów państwowych o dokumentację niearchiwalną powstałą i zgromadzoną w organach i jednostkach organizacyjnych objętych nadzorem. Co istotne, także wykroczone tu poza mury archiwów zakładowych, dopuszczając kontrolę bez względu na miejsce i tytuł prawny przechowywania tych

32 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz.U. z 2006 r., nr 206, poz. 1518).

33 Skala brakowania podlegającego kontroli administracji archiwalnej jest ogromna. W roku 2015 wydano zgody na zniszczenie blisko 335 kilometrów bieżących akt. Sprawozdanie statystyczne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych KN-1, op. cit.

materiałów lub dokumentacji, wyłączając z nich oczywiście archiwa wyodrębnione (art. 21a-21d). To istotne *novum* w zakresie nadzoru umożliwia monitoring procesów aktotwórczych i ewentualną ingerencję w przypadku nieprawidłowości. Dotąd nie było to możliwe³⁴.

Podsumowanie

Administrowanie dokumentacją w podmiotach realizujących zadania publiczne określa wielokrotnie nowelizowana ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 1983 r. oraz wydane do niej akty wykonawcze, w tym takie, które stanowią podstawę prawną posługiwania się w obrocie urzędowym e-dokumentacją. Jednak, mimo dynamicznego rozwoju technologii informatycznych umożliwiających nowe formy komunikowania się i nowe sposoby utrwalania informacji, tempo zmian w formalnej metodzie wytwarzania dokumentacji jest znacznie wolniejsze. Nie mógł on jednak zupełnie pozostać bez wpływu na procesy aktotwórcze. W wielu instytucjach od lat funkcjonują programy czy nawet systemy komputerowe, wspomagające pracę administracji. Niosą one ze sobą znaczne udogodnienia w dostępie do administrowanych danych oraz szeroki potencjał ich przetwarzania.

Tempo przeobrażeń w tym zakresie wyznaczają jednak możliwości finansowe związane z nakładami na niezbędną infrastrukturę oraz nie-równomierne przystosowanie społeczeństwa do zachodzących zmian. Niemniej jednak weszliśmy już w fazę równoległego obrotu dokumentami w postaci tradycyjnej i elektronicznej. Co znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych umożliwiających stosowanie systemów elektronicznego zarządzania danymi (EZD). Zapewne jednak jeszcze długo papier nie zostanie całkowicie wyparty z działalności administracyjnej. Zaporę stanowi tu sama specyfika dokumentu elektronicznego, do którego odczytania niezbędne jest źródło energii.

Bibliografia

1. Borodij E., *Kryteria wartościowania współczesnej dokumentacji aktowej – stan obecny i potrzeby*, [w:] *Archiwa polskie wobec wyzwań XXI wieku*, red. D. Nałęcz, Radom 1997.
2. Bunkowska P., *Organizacja kancelarii*, [w:] *Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.*, Toruń 2013.
3. Drzewiecka D., *Obieg pism*, [w:] *Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.*, Toruń 2013.
4. Grzelak J., *Głos w dyskusji nad projektem Ustawy – Prawo Archiwalne*, „Archiwista Polski” 1999, nr 4(16).
5. Peplowska K., *Procedury postępowania z dokumentacją, czyli system kancelaryjny (system biurowości)*, [w:] *Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.*, red. H. Robótka, Toruń 2013.
6. *Projekt ustawy – Prawo Archiwalne*, „Archiwista Polski” 1999, nr 1 (13).

34 W roku 2015 administracja archiwalna przeprowadziła 2 340 kontroli. Sprawozdanie statystyczne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych KN-1, op. cit.

7. Robótka H., *Współczesna biurowość. Zagadnienia ogólne*, Toruń 2010.
8. *Słowniczek ważniejszych terminów kancelaryjnych i archiwalnych*, Z. Pustuła (oprac.), [w:] *Kancelaria i archiwum zakładowe*, red. E. Borodij, Warszawa 2009.
9. *Uwagi do projektu ustawy (Jan Jastrzębski – Gdańsk, Henryk Krystek – Poznań, Przemysław Wojciechowski – Poznań, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich Zarząd Oddziału w Łodzi)*, „Archiwista Polski” 1999, nr 2(14).
10. *Uwagi Prezydium Zarządu Głównego Stowarzyszenia Archiwistów Polskich*, „Archiwista Polski” 1999, nr 1(13).
11. *Uzasadnienie*, „Archiwista Polski” 1999, nr 1(13).
12. Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia (Dz.U. z 2014 r., poz. 991).
13. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowanie i kwalifikowanie dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1743).
14. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. z 2002 r., nr 167, poz. 1375).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz.U. z 2006 r., nr 206, poz. 1518).
16. 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. z 2011 r., nr 14 poz. 67).
17. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 1984 r., nr 38, poz. 173 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2015 r., poz. 566).
19. Decyzja nr 1 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania przez archiwa państwowe państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, w których tworzy się archiwa zakładowe, www.archiwa.gov.pl/pl/zarzadzanie-dokumentacja/prawo-archiwalne.
20. Sprawozdanie statystyczne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych KN-1 według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., www.archiwa.gov.pl/pl/o-nas/naczelnadyrekcja-archiwow-panstwowych/sprawozdania.