

DR INŻ. KAJETAN WOJSYK

NOWA INSTRUKCJA KANCELARYJNA

Instrukcja kancelaryjna to przepis regulujący jednolity sposób tworzenia, ewidencjonowania, przechowywania dokumentów, oraz ochronę przed ich uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą. Akt ten jest załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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) wydany na podstawie delegacji wynikającej z art.6 ust.2b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983 roku (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz.673, z późn. zm.).

Rozporządzenie w tym duchu oczekiwane było już od wielu lat. Ogólnoświatowy postęp techniczny jest faktem – i systematyczna cyfryzacja informacji, która dzięki możliwości jej przetwarzania bez użycia papieru staje się łatwiej dostępna, wymusza potrzebę zmiany prawa dotyczącego w swej istocie zarządzania informacją – także w administracji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotne spostrzeżenie: dokumenty powstają w wielu podmiotach, mają wieloraki charakter i postać (papierową i elektroniczną), różne formaty¹ i odmienne są też sytuacje, w których powstają, ale ostatecznie każdy dokument można zakwalifikować do jednej z dwóch grup:

- dokumentów o określonym z góry czasie przechowywania (dokumentacja niearchiwalna), które po upływie tego czasu są brakowane (niszczone),
- dokumentów przechowywanych wiecześnie (materiałów archiwalnych).

O zakwalifikowaniu dokumentu do jednej z tych grup decyduje (choć jeszcze nie zawsze ostatecznie) pracownik wytwarzający dokument, w oparciu o tzw. Jednolite Rzeczowe Wykazy Akt (JRWA), stanowiące załączniki do wspomnianego już rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

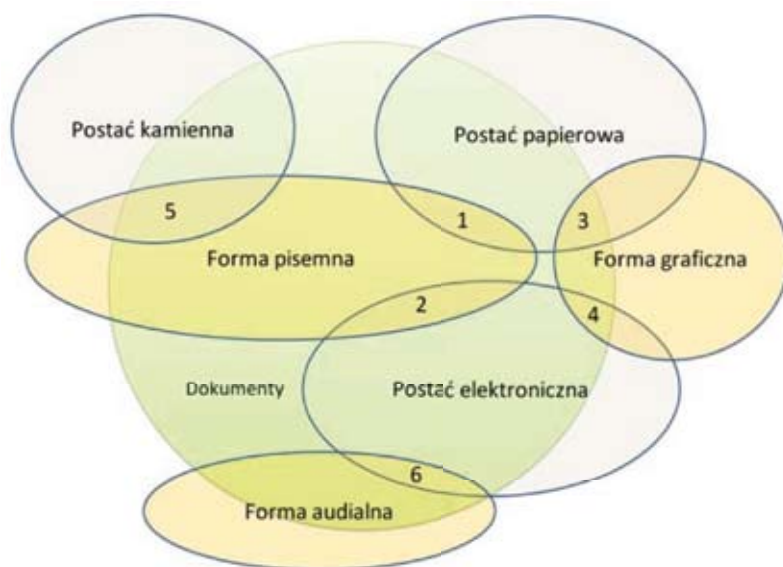
Do dnia 2010-12-31 funkcjonowały aż cztery instrukcje kancelaryjne – istniały bowiem cztery delegacje z różnych ustaw:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Obecnie jest jedna tylko delegacja – właśnie z tzw. ustawy archiwalnej – i jedno rozporządzenie, co jest oczywistym uproszcze-

niem i przejawem porządkowania prawa. Przecież nie ma żadnych logicznie dających się uzasadnić przesłanek, by tworzyć odrębne rozporządzenia dotyczące zasad postępowania z dokumentami, które przecież, jeśli o ich formę i postać chodzi, wszędzie wymagają dokładnie takich samych czynności zapewniających uzyskanie celów, dla których tworzone były rozporządzenia.

Jednak najistotniejszą zmianą ducha nowego rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej itd. jest wyraźne rozdzielanie techniki postępowania z uwagi na postać dokumentów. Jest to tym ważniejsze, że do chwili obecnej brakuje słownika pojęć, które są ciągle różnie rozumiane – i o tym będzie mowa w dalszej części artykułu.



Obszary nakładania się na siebie 3 atrybutów (dokument, forma, postać), reprezentowane przez cyfry 1-6 oznaczają odpowiednio:

1. Dokument w formie pisemnej i postaci papierowej (treść wyrażona pismem na papierze, zaopatrzona w podpis własnoręczny);
2. Dokument w formie pisemnej i postaci elektronicznej (treść wyrażona pismem zwizualizowana za pomocą urządzeń elektronicznych oraz stosownego oprogramowania, zaopatrzona w podpis elektroniczny, mający tę samą fizyczną naturę);
3. Dokument w formie graficznej – zdjęcie/obraz na papierze, opisane niezbędnymi metadanymi, podpisane podpisem własnoręcznym;
4. Dokument – zdjęcie wykonane aparatem cyfrowym, w jednym z formatów graficznych, opatrzone niezbędnymi metadanymi, podpisane elektronicznie;
5. Bloki kamienne utrwalające normy prawne starożytnych społeczności;

¹ Słowo „format” ma różne znaczenie w zależności od postaci (papierowej lub elektronicznej) dokumentu.

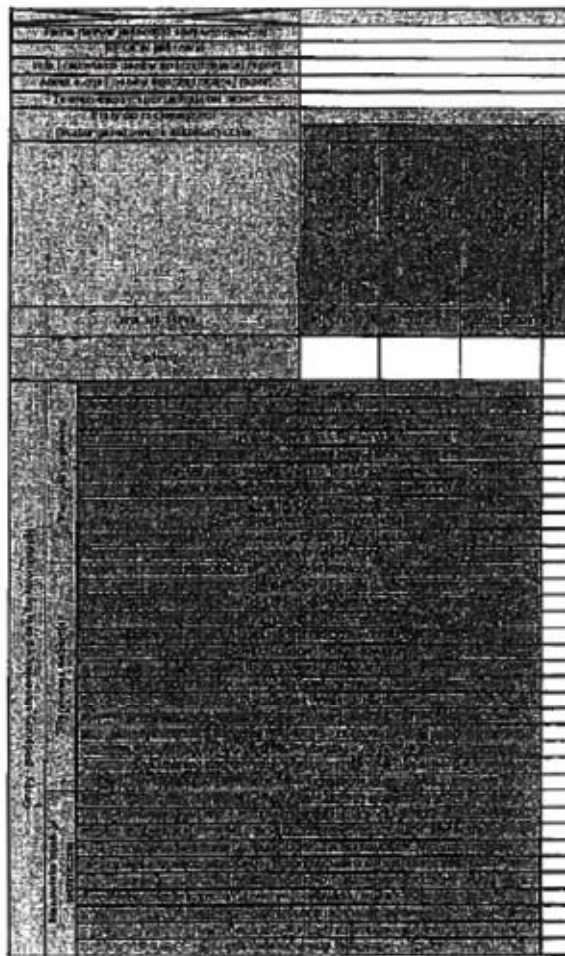
6. Nagranie dźwiękowe, zaopatrzone w niezbędne metadane, zapisane w postaci cyfrowej i podpisane elektronicznie.

Dokumenty przechowywane muszą być w odpowiednich warunkach (zob. załącznik do instrukcji archiwalnej, o której będzie dalej mowa), by nie uległy degradacji, zniszczeniu uniemożliwiającemu ich odczytanie w dalszej przyszłości. W czasach, gdy nie używano elektronicznych środków komunikacji ani dokumentów w postaci elektronicznej, oczywiste było, że **treść – pismo czy obraz istnieją w nierozzerwalnym związku z nośnikiem, na którym zostały zapisane**, więc nośnik ten musiał charakteryzować się wysoką trwałością i odpornością na mechaniczne zniszczenie.

Dzisiaj dokumenty tworzone są masowo – i **z reguły utrwalane są na papierze, który z samej swej natury jest nietrwały**; po wielu latach żółknie i kruszeje, a treść na nim zapisana – bezpowrotnie ginie wraz z nośnikiem. Czynnikiem pomagającym zachować informację (treść dokumentu) jest powielenie i zapisanie w różnych postaciach, a także odpowiednie znakowanie dokumentów. Właśnie instrukcja kancelaryjna jako taka traktuje o postępowaniu z dokumentami dla zapewnienia im (między innymi) odpowiedniej ochrony. Nie chodzi tu jednak jedynie o ochronę przed zniszczeniem, ale także o zachowanie odpowiednich relacji w odniesieniu do innych dokumentów. Jeśli nawet pewien dokument występuje samodzielnie, to i tak od jego treści zależy, do jakiej klasy zostanie przyporządkowany. A każda klasa ma przyporządkowaną odpowiednią kategorię archiwalną, wskazującą na długość okresu przechowywania dokumentu. Jeśli do tego dodamy pewien skrót – symbol, oznaczenie komórki organizacyjnej, numer sprawy w danej klasie JRWA oraz rok, w którym dokument powstał, uzyskamy spójny system znakowania. Ową spójność z jednej strony zapewnia obowiązek stosowania instrukcji kancelaryjnej i JRWA, z drugiej strony nadzór archiwów państwowych, do których ostatecznie trafiają dokumenty o kategorii archiwalnej „A” (przechowywanie wieczyste).

Dochodzimy tu do istoty nowej instrukcji kancelaryjnej, która już **w samej swej strukturze** rozdziałów uwzględnia fakt odmienności **postaci** dokumentów. Wychodząc bowiem od faktu, że różne nośniki informacji mają zupełnie **inne własności fizyczne**, wprowadza też zupełnie nową filozofię postępowania z dokumentami. Mało tego – z góry uwzględnia cały „cykl życia” dokumentu (a ściślej, informacji) – od wytworzenia i oznakowania, przez użytkowanie, do złożenia w miejscu „wiecznego spoczynku” – czyli w archiwach państwowych. Jeśli o ów „wieczny spoczynek” chodzi, to istotnie, w przypadku dokumentów papierowych może się zdarzyć, i to wcale nierzadko, że po złożeniu do archiwów dokument wprawdzie nie zaginie, ale nigdy już nie zostanie odczytany. Co innego dokument w postaci elektronicznej – tu możliwe są jeszcze b. różne opcje.

Nowa instrukcja uwzględnia fakt, że na obecnym etapie rozwoju używane są **równolegle** nośniki papierowe i elektroniczne i, co gorsza, w tych samych podmiotach. Tworzy to stan swoistej schizofrenii, poważnego schorzenia administracji, gdyż jej pracownicy znaczną część czasu pracy trwonią na bezproduktywną acz kosztowną konwersję postaci dokumentu. Konwersja postaci to proces polegający na przenoszeniu informacji zapisanej na jakimś nośniku na inny – co do natury – nośnik. Konwersja, jak każda transformacja zachodząca fizycznie, w świecie rzeczy, a nie w rozumieniu matematycznym, wiąże się z utratą informacji.



Utrata ta może być nieistotna (np. informacja o odcieniu bieli czy gramaturze papieru na którym została zapisana informacja) lub istotna – gdy nie daje się odczytać przesłanego tekstu (obok rzeczywisty przykład przesłanej tabeli, o zaopiniowaniu której prosił przesyłający). Gdyby pokazana obok tabela została przesłana w oryginalnej postaci (elektronicznej), wtedy byłaby całkowicie czytelna – dokładnie tak, jak w miejscu wytworzenia. Konwersja postaci – z elektronicznej na papierową (wydruk tabeli wytworzonej za pomocą edytora tekstu) a następnie powtórna konwersja (skanowanie przy wysyłaniu faksem) pozbawiła przesyłkę znaczącej części informacji. Tabela, a także zawarty w niej tekst stały się po prostu całkowicie nieczytelne.

Nowa instrukcja kancelaryjna reguluje postępowanie z dokumentami w **postaci elektronicznej i papierowej**, wprowadzając pewien elementarny porządek – miejscem przyjmowania i konwersji postaci dokumentów jest generalnie kancelaria. Takie „skanalizowanie” drogi wejścia i wyjścia dokumentów ma swój sens, gdyż zapewnia możliwość wprowadzenia ładu w nieuporządkowaną dotychczas sferę przepływu informacji. Kierownik danego podmiotu, biorąc pod uwagę specyficzne uwarunkowania kierowanej przez siebie jednostki, podejmuje decyzję o wprowadzeniu systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD – o tym traktuje rozdział 2 nowej instrukcji kancelaryjnej) lub o stosowaniu tzw. systemu tradycyjnego (papierowego – o nim traktuje rozdział 3 nowej instrukcji kancelaryjnej). Co ważne, decyzja ta ma kluczowe znaczenie, gdyż od niej zależy gospodarka informacją – zachowywanie treści, dostęp do tych treści poprzez system uprawnień kontrolowanych wg ściśle określonych reguł.

W przypadku podjęcia decyzji o stosowaniu systemu elektronicznego zarządzania dokumentami, powrót do systemu papierowego jest niedopuszczalny.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w dawnym, tradycyjnym rozumieniu dokument **zawsze** rozumiany był jako treść **zapisana na papierze**. Było to tak naturalne i oczywiste, że do dnia dzisiejszego używa się pojęć „na piśmie” lub też „formę pisemną” rozumie się jako oczywisty zapis na papierze. Tymczasem wprowadzenie jako nie tylko równoprawnego, ale przyszłościowego sposobu zapisu i przekazywania informacji na nośnikach elektronicznych wymaga rewizji i ponownego zdefiniowania dawniej używanych i utrwalonych, ale już jednak silnie zdezaktualizowanych pojęć.

Nowa instrukcja kancelaryjna wprowadza zatem także nowe pojęcia, które są wynikiem wprowadzenia do praktyki dokumentów elektronicznych i wszystkich mechanizmów, właściwych dla zarządzania takimi bytami, umożliwiającymi: tworzenie, przyjmowanie, zapisywanie, odszukiwanie i przesyłanie tzw. **naturalnych dokumentów elektronicznych**.

Konsekwencje porządku wprowadzonego przez nową instrukcję kancelaryjną są znaczące i dalekosiężne. Przede wszystkim pojawia się możliwość **bezstratnego** przekazywania informacji i to z zapewnieniem integralności przekazu, dzięki zastosowaniu podpisu elektronicznego. Instrukcja wyraźnie mówi o możliwości stosowania dokumentów elektronicznych traktowanych pełnoprawnie, **bez potrzeby ich drukowania**. Pojawiają się także zupełnie nowe możliwości związane z: nadawaniem praw i kontrolą dostępu do dokumentów, raportowania stanu załatwiania spraw, zachowywania **oryginałów elektronicznych**. Porządek wprowadzony przez nową instrukcję kancelaryjną nie polega jedynie na rozdzieleniu dokumentów na elektroniczne i papierowe, ale także na wprowadzeniu b. istotnego *novum* – **składów chronologicznych**.

Czym jest skład chronologiczny? W myśl §2 pkt 10) skład chronologiczny to **uporządkowany zbiór dokumentacji w postaci nieelektronicznej**, w układzie wynikającym z kolejności wprowadzenia do systemu EZD, utworzony w podmiocie, w którym wprowadzono system EZD.

A więc nie teczki, segregatory, numery RWA służą do zapewnienia nad dokumentami w postaci nieelektronicznej (czyli w postaci papierowej), a naturalna kolejność wprowadzania tych dokumentów (konwersja postaci) do EZD. Naturalnie kolejny numer nadany przez EZD zostanie naniesiony na egzemplarz papierowy – czyli zaistnieje ściśle powiązanie między papierowym dokumentem, a jego elektronicznym odwzorowaniem. Jak łatwo się domyślić, każdy **musi** zadać sobie proste pytanie: w jakim celu tworzyć dokument w środowisku elektronicznym (na komputerze wyposażonym w odpowiedni program), by potem jego treść: drukować, pakować w kopertę, opłacać transport, odpakowywać, skanować, skoro znacznie prościej, taniej i z zapewnieniem oryginalnej jakości byłoby przesłać dokument drogą elektroniczną, a przy tym – z pominięciem: drukowania, pakowania, opłacania, otwierania kopert, skanowania?

Odpowiedź jest zaskakująco prosta – połączenie niepiśmienności elektronicznej (tzn. braku możliwości/umiejętności złożenia podpisu elektronicznego) osób uprawnionych do podpisywania dokumentów wraz z niewyraźnymi, niejednoznacznymi przepisami regulującymi postępowanie z dokumentami stwarzały niekorzystne warunki tworzenia e-administracji. **Nowa instrukcja kancelaryjna zdecydowanie wskazuje drogę przemian.**

§1 ust.4 instrukcji kancelaryjnej głosi, że po wskazaniu systemu EZD jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw ponowne wskazanie systemu tradycyjnego **jest niedopuszczalne**.

Jest to wyraz zdecydowanego **wskazania kierunku przemian** – również w znaczeniu przemian cywilizacyjnych, a nie tylko w sensie zmiany technologii prac biurowych. Instrukcja powinna w znaczącym stopniu wpłynąć na poprawę przetwarzania informacji także w sensie ekonomicznym. Ramy artykułu nie pozwalają na obszernie skomentowanie wszystkich pozytywów oddziaływania nowej instrukcji kancelaryjnej, jednak dokładna całościowa analiza przeprowadzona w podmiocie przygotowującym się do zmiany systemu zarządzania dokumentami (z tradycyjnego na EZD) pokazuje, że potrzeba jednoznacznego wskazania sposobu załatwiania spraw, likwidacja wszelkich niespójności czy wątpliwości co do ścieżki postępowania w konkretnej sprawie. W systemie tradycyjnym skutkowałą taka sytuacja najwyżej dłuższą drogą przemierzaną przez urzędników noszących dokumenty, a w EZD – wymaga jednoznacznego zapisania. Rejestracja dokumentów, wymuszana przez system EZD, uniemożliwia w praktyce zaginięcie, „podpięcie się” dokumentów, czy też niekontrolowane ich udostępnianie.

Odrębną, aczkolwiek niewątpliwie związaną „procesem technologicznym przetwarzania informacji” z instrukcją kancelaryjną jest tzw. instrukcja archiwalna, stanowiąca załącznik nr 6 do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*. Tych dwóch załączników w żadnym wypadku nie można traktować rozłącznie. Mówiąc obrazowo i w pewnej przerośnię, instrukcja kancelaryjna reguluje narodziny i proces życia dokumentów, a instrukcja archiwalna – ich „życie wieczne”. W tej samej konwencji „śmierć dokumentu” następuje w momencie brakowania go, niszczenia. Pozostałe załączniki do przywołanego rozporządzenia (JRWA) determinują proces „życia” dokumentu, bowiem już w momencie przyporządkowywania go do jakiejś klasy decyduje się o liczbie lat przechowywania dokumentu. Np. w przypadku dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną o symbolu „BE5” lub „BE10” (co oznacza dokumentację, która po okresie przechowywania 5 lub 10 lat poddana zostanie ekspertyzie) zostanie ona w normalnym, określonym trybie brakowana, albo, z uwagi na znaczenie, okres jej przechowywania wydłuży się lub też dokona się przekwalifikowanie jej na materiały archiwalne.

Podsumowanie

Nowa instrukcja kancelaryjna otwiera zupełnie nowy rozdział w zakresie postępowania z dokumentami w praktyce administracji. Pozwala ona w pełni wykorzystać wszystkie walory informatyki, mocuje je prawnie oraz wskazuje szczegółowo sposoby postępowania zarówno z dokumentami elektronicznymi, jak i papierowymi. Co równie ważne, wskazuje, kto winien zdecydować o stosowaniu jednego z dwóch systemów zarządzania dokumentami. Instrukcja archiwalna z kolei, stanowiąc podobnie jak instrukcja kancelaryjna wspólną regulację dla postępowania z materiałami przekazywanymi do archiwów, staje się elementem spójnie zamykającym cały cykl życia dokumentów, niezależnie od tego, w jakim podmiocie i w jakiej postaci zostały wytworzone.