

Problemy współistnienia pojęć informacji i nośników informacji w nowej instrukcji kancelaryjnej

XVII Forum Teleinformatyki, Warszawa, 22-23 września 2011

*przygotował Kazimierz Schmidt,
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
Departament Społeczeństwa Informacyjnego*

Czego dotyczy

- „Nowa instrukcja kancelaryjna” oznacza instrukcję kancelaryjną stanowiącą załącznik nr 1 do 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 nr 14 poz. 67).
- Dotyczy więc tylko:
 - *organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki;*
 - *organów powiatu i starostw powiatowych;*
 - *organów samorządu województwa i urzędów marszałkowskich;*
 - *organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy.*

Zatem np. szkół, przedszkoli i ministerstw już nie

(zob. Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach art. 6 ust. 2a)

Czego dotyczy 2

- Co to jest „informacja”
- Co to jest „nośnik informacji”
- Dla potrzeb tego opracowania:
 - za informację jaka napłynęła do urzędu należy rozumieć pismo zapraszające na XVII Forum Teleinformatyki przesłane faksem, następnie tę samą treść przesłaną w kopercie, następnie tę samą treść przysłaną pocztą elektroniczną (mimo że wiedza urzędu będzie się za każdym razem zwiększała tylko o to że ponownie przesłano tę samą informację tylko że w inny sposób).
 - przyjmijmy na chwilę, że informacja to dane uporządkowane i przekazane w kontekście umożliwiającym ich zrozumienie - niekoniecznie „użyteczne” lub „zmniejszające poziom niepewności” jak można doszukać się w niektórych definicjach.
 - celowo nie wskazuję definicji ponieważ w ustawie archiwalnej jest mowa o „dokumentacji” i dlatego nie ma potrzeby wzbudzać dyskusji na ten temat (zob. też tekst uzupełniający do prezentacji)

Nośnik papierowy czy ...

- Tym niemniej na podanym przykładzie można znakomicie pokazać problemy organizacyjne na jakie natrafia podmiot publiczny działający w warunkach przejściowych – z systemów opartych o informację zapisaną na papierze (czytaj: nośniku) do systemów opartych o informację zapisaną ... no właśnie jak?

- w postaci (formie) elektronicznej,
 - w postaci (formie) cyfrowej,
 - na informatycznym nośniku danych,
 - na elektronicznym nośniku informacji,
 - w bazie danych,
 - w systemie teleinformatycznym
 - W BIP, na ePUAP, w Centralnej Ewidencji...
- } forma lub postać
- } nadal nośnik!
- } stary i nowy sposób aby uniknąć powyższych
- konkret

Dualizm nośnikowo-nienośnikowy

- W przypadku informacji utrwalonej i przesyłanej na papierze podmiot będzie **musiał** te papiery przyjąć (ale także inne nośniki) i oznakować (np. pieczęć wpływu) – będzie zmuszony zarządzać nośnikami. Z tym że może na nośniku może być:
 - informacja trwale związana z nośnikiem (np. pismo na papierze, fotografia analogowa),
 - Informacja nietrwale związana z nośnikiem (np. płyta DVD z nagraniem dźwiękowym)
- W przypadku informacji przesłanej środkami komunikacji elektronicznej ważne jest aby możliwe wyodrębnienie zbiorów stanowiących odrębne „całości znaczeniowe” – czyli dokumentów elektronicznych (zob. definicję dokumentu elektronicznego z ustawy o informatyzacji),

Urząd musi sobie poradzić i z jednym, i z drugim ponieważ załatwianie spraw „w formie elektronicznej” jest dopuszczone prawem, ale nie jest obowiązkiem i w każdej chwili strony mogą chcieć „przejsć na papier”

Np. wystąpienie o warunki zabudowy

- Jeśli stronami w sprawie jest oprócz urzędu jeszcze 5 obywateli i tylko jeden z nich (ten, który złożył wniosek w postaci elektronicznej) jest zainteresowany otrzymywaniem elektronicznej korespondencji, to znaczy, że pozostałym czterem osobom urząd musi przekazywać informacje o prowadzonej sprawie za pomocą listów poleconych
- W aktach sprawy musi znajdować się informacja o realizacji wymaganego prawem powiadomienie stron. Informacja mogąca stanowić dowód dla sądu, NIK-u, organu drugiej instancji, Informacja zapisana w taki sposób aby była dla stron (w razie potrzeby) użyteczna.

Dlaczego tak jest, czyli kilka wybranych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego

Strony należy poinformować:

- **Art. 9.** Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek
- **Art. 36. § 1.** O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.
- § 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Z przepisów kpa 2

W jaki sposób można poinformować

- **Art. 42. § 1.** Pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy.
- § 2. Pisma mogą być doręczone również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej
- **Art. 39¹. § 1.** Doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204, z późn. zm.), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania:
 - 1) wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo
 - 2) wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków

Jeśli uczestnik postępowania nie wystąpił ani nie wyraził zgody to nie można mu doręczać elektronicznie

Z przepisów kpa 3

Nawet jeśli uczestnik wyraził zgodę ...

- **Art. 46 § 3.** W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie doręczenia pisma. W razie nieotrzymania takiego potwierdzenia organ doręcza pismo w sposób określony w przepisach niniejszego rozdziału dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego

...to i tak może z tego w każdej chwili zrezygnować.

Wokół tego przepisu są także inne kontrowersje: jak doręczyć decyzję sporządzoną w postaci elektronicznej jeśli strona w terminie 7 dni jej nie odebrała. Jak doręczyć ją stronom, które nie wyraziły zgody na doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej?

Z przepisów kpa 4

Zawsze musi być możliwość wglądu i uwierzytelnienia odpisów

- **Art. 73. § 1.** W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów.
- § 2. Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.
- § 3. W przypadku pism w formie dokumentu elektronicznego wnoszonych do organu administracji publicznej lub przez niego doręczanych organ może zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Warto zauważyć że §3 dotyczy tylko przesyłek

Z przepisów kpa 5

Nowy przepis kpa (wchodzi 6 marca 2012) – zawsze musi być wgląd w metrykę sprawy

- Art. 66a. § 1. W aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej.
- § 2. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności.
- § 3. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

Warto zauważyć że ci co mają systemy EZD będą musieli je dostosować do wymagań (nowy raport: „pokaż metrykę”)

Ci co zarządzają nośnikami (papierami) będą mieli dodatkowy papier do wypełniania po wykonaniu każdej czynności w sprawie

Okres przejściowy

- Teza: jak bardzo byśmy się nie starali, to nie da się w dającym się zaplanować czasie całkowicie zastąpić pismem elektronicznym pisma papierowego (czy taka teza wymaga jeszcze udowodnienia?)
- Choć nie należy rezygnować z dążenia do tego aby całkowicie zastąpić papier w poszczególnych procesach trzeba przewidzieć istnienie dualnej dokumentacji w jednej i tej samej sprawie.

Ale nawet jeśli by określono...

- proces załatwianie każdej sprawy,
- wzór elektroniczny na każdą ewentualność...
- To i tak (niezależnie czy papierowo czy elektronicznie) należy stosować się do art. 6 ust. 1 ustawy archiwalnej:
- **Art. 6. 1.** *Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą:*
 1. *powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw;*
 2. *nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób, o którym mowa w pkt 1*
- *W dokumentacji ma znaleźć się nie tylko końcowy dokument (efekt) załatwiania sprawy (decyzja, postanowienie, wpis w rejestrze, akt prawny) także przebieg jego przygotowania*

Czy art.6 ust.1 jest potrzebny w XXI wieku?

- Kwestią otwartą jest czy ten istotny dla tworzenia dokumentacji przepis ustawy archiwalnej:
 - ratuje nas przed sytuacją, w której mamy tylko informację końcową w elektronicznym rejestrze publicznym (na przykład że Kazimierz Schmidt jest żonaty, albo że pojazd samochodowy o numerze rejestracyjnym WB23999 ma ważny przegląd techniczny) a nie mamy dokumentów na podstawie których informacja ta została zapisana (odpowiednio „zaświadczenie konkordatowe” z parafii, informacja ze stacji kontroli pojazdów)
 - stanowi niepotrzebną przeszkodę w tworzeniu sprawnego państwa - wystarczy jeśli wpis do odpowiedniego rejestru zostanie dokonany automatycznie na podstawie elektronicznego wniosku, ale nie ma najmniejszej potrzeby przechowywania tego wniosku (wystarczy historia zmian w rejestrze).

W poszukiwaniu złotego środka

A może prawda leży pośrodku? Bo upoważniony i zidentyfikowany (bo podpisujący się np. profilem zaufanym ePUAP) pracownik stacji diagnostycznej wysyłający bezpośrednio do systemu CEPiK informację o dokonanej przeglądzie auta wydaje się jak najbardziej do wyobrażenia.

Ale już ksiądz proboszcz zalogowany na ePUAP wysyłający zaświadczenie o zawartym właśnie małżeństwie do Centralnego Rejestru Aktów Stanu Cywilnego ... jeszcze nie – na razie (!)

Przewidywana przyszłość

Tradycyjny system kancelaryjny będzie zastępowany przez:

1. Docelowo: przez dedykowane usługi elektroniczne umożliwiające dokonywanie wpisów do właściwych rejestrów publicznych (akta spraw w ogóle nie będą potrzebne, kancelaria w ogóle nie będzie potrzebna itd.). – w wielu przypadkach będzie potrzebna zmiana prawa
2. Przejściowo: przez systemy EZD, które co prawda nie uproszczą procesów administracyjnych ale pozwolą na sprawniejsze zarządzanie dokumentacją. Ponadto podmiot mający EZD będzie w naturalny sposób zainteresowany korespondencją elektroniczną nawet jeśli nie trafiałaby do dedykowanych systemów „dziedzinowych”.

Okres przejściowy może trwać nawet kilkanaście lat

Instrukcja na okres przejściowy

- Powyższe musiało być uwzględnione w przepisach instrukcji kancelaryjnej w taki sposób aby:
 - objęte rozporządzeniem podmioty nieprzygotowane technicznie i organizacyjnie do tworzenia akt spraw w postaci elektronicznej mogły przyjąć pismo w postaci elektronicznej na elektroniczną skrzynkę podawczą i udzielić ewentualnej odpowiedzi tą drogą - jednocześnie tworząc akta w postaci tradycyjnej;
 - objęte rozporządzeniem podmioty przygotowane technicznie i organizacyjnie do tworzenia akt spraw w postaci elektronicznej nie były zmuszane do prowadzenia podwójnej dokumentacji tych samych spraw (dodatkowo na papierze)

Ograniczenia i możliwości

- Należy podkreślić, że ponadto nie było formalnoprawnej możliwości ustalenia, że wolno jest informację nadesłaną na papierze, po wykonaniu odwzorowania cyfrowego – wybrakować (papiery które przyszły trzeba przechować - przynajmniej do czasu zmian ustawowych).
- Była natomiast możliwość (i została wykorzystana) ustalenia, że w przypadku podmiotu tworzącego akta spraw w postaci elektronicznej nie ma obowiązku trzymania papierowych kopii tego co zostało na papierze wysłane.

Najważniejsze efekty

(pamiętając o wyżej wymienionych ograniczeniach)

- Wolno jest (ale nie ma przymusu) tworzyć akta wyłącznie w postaci elektronicznej
 - zarządzanie informacją w oderwaniu od nośników
 - ważna psychologicznie definicja systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją a nie systemu **elektronicznego obiegu dokumentów**
 - korespondencja przychodząca na papierze zostaje zamieniona na odwzorowania cyfrowe i zatrzymana w tzw. składzie chronologicznym (uporządkowana wg kolejności rejestracji wpływów)
 - konieczność określenia postępowania z wyjątkami (gdy przychodzi na papierze i nie da się lub nie ma sensu cyfrowo odwzorować, albo gdy przychodzi na informatycznym nośniku danych i nie ma sensu przenosić do systemu)

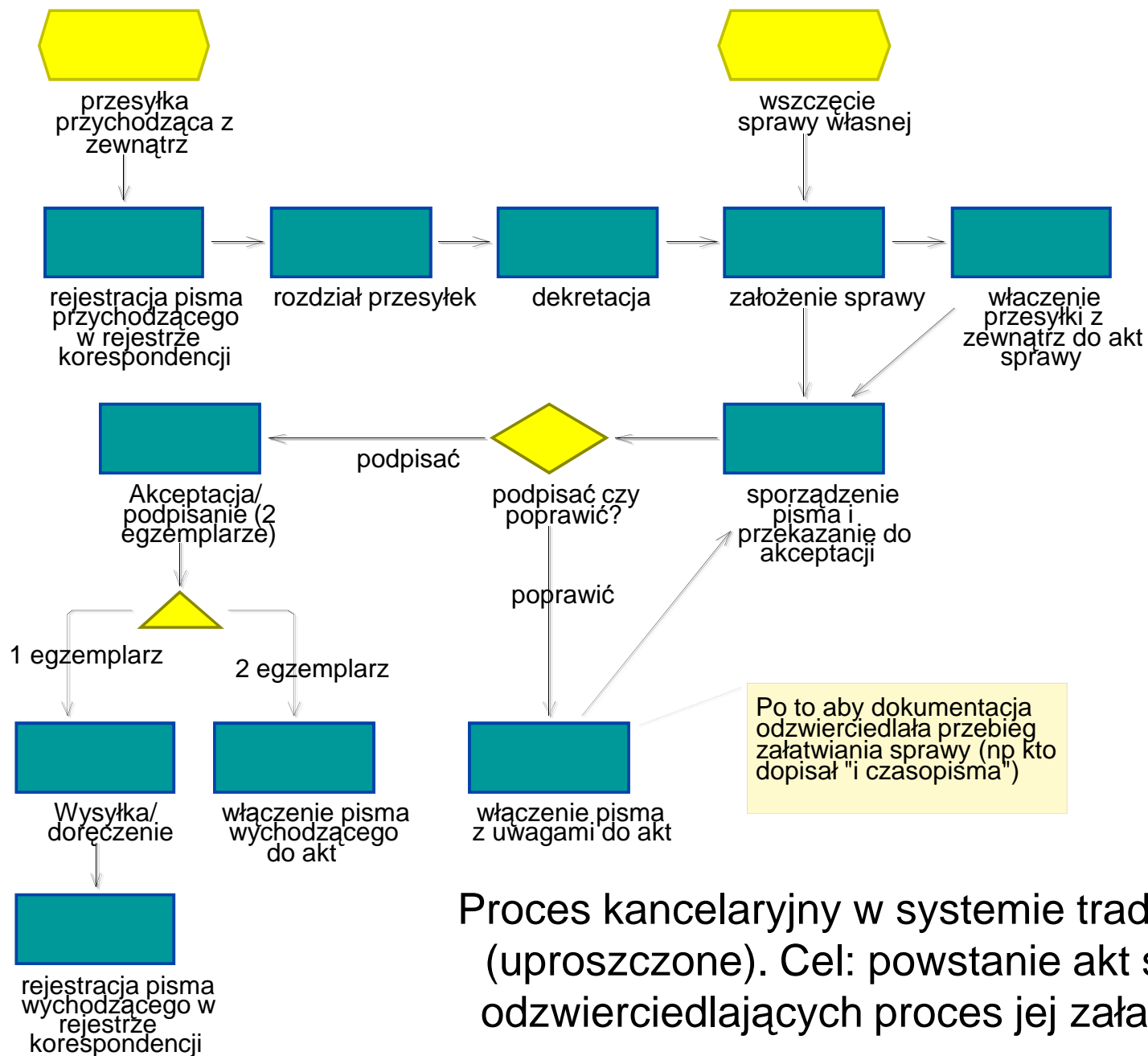
Warto zauważyć ważny uzupełniający przepis rozp. art. 16 ustawy o informatyzacji – w przypadku doręczania dokumentu na nośniku przekazuje się go wraz z tym nośnikiem
(projekt §10 źródło - <http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/218/19687/>)

Efekty 2

- Wolno jest tworzyć akta spraw wyłącznie w postaci papierowej (tzw. system tradycyjny)
 - zarządzanie informacją = zarządzanie nośnikami
 - korespondencja przychodząca drogą elektroniczną zostaje wydrukowana i dalej mamy do czynienia z tradycyjnym obiegiem dokumentów
 - każdy podpisany elektronicznie wpływ w postaci elektronicznej to ... kłopot bo trzeba po wydrukowaniu nanieść na papier informację o wyniku weryfikacji podpisu elektronicznego + data i podpis (odręczny sprawdzającego).

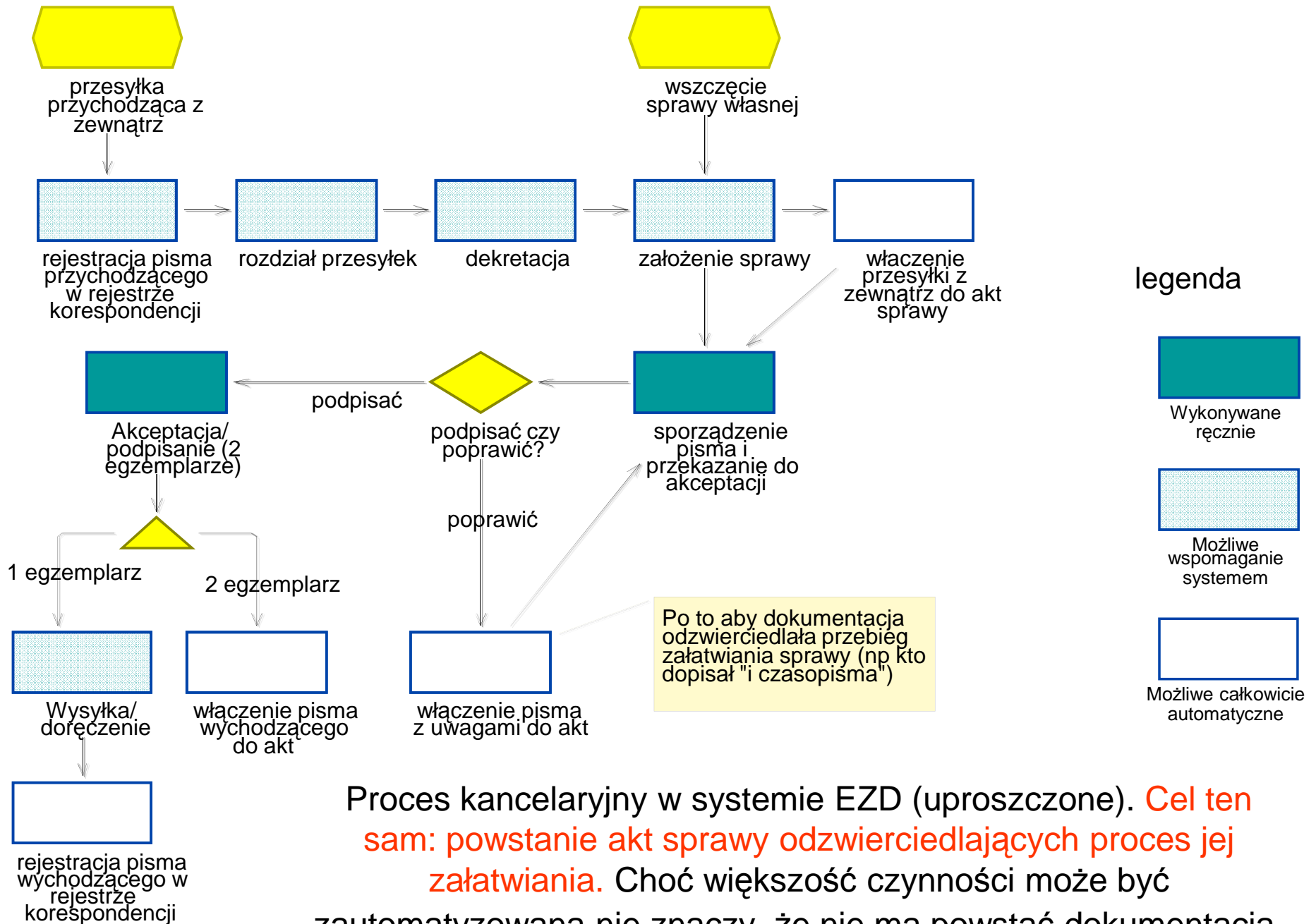
Efekty 3

- W systemie EZD (nie: eSOD) **zabronione** jest zakładanie kilku spraw w .. tej samej sprawie.
- Zakaz wychodzi z założenia, że skoro akta spraw są elektroniczne, to znaczy że są odmiejscowione = zamiast pisać pismo wewnętrzne (!) „w załączeniu przesyłam” i „proszę o opinię” należy udostępnić akta sprawy temu kto ma opinię dać. Powielanie tego oczywistego na papierze zwyczaju w systemie EZD jest bez sensu.
- W przypadku gdy mający dostęp do akt sprawy pracownik innej komórki organizacyjnej zamiast ... napisanie kolejnego pisma „w odpowiedzi na pismo przesyłam opinię” po prostu włączy tę opinię do akt sprawy to system EZD i tak odnotuje kto włączył i kiedy, a cała wewnętrzna biurokracja będzie zupełnie niepotrzebna.
- Proszę zwrócić uwagę że ten niewielki wymóg nie tylko upraszcza proces załatwiania sprawy, ale także powoduje, że akta sprawy są w jednym miejscu a nie rozproszone. A to oznacza pełniejszy ich ogląd zarówno dla aktotwórcy jak i dla stron.



Proces kancelaryjny w systemie tradycyjnym (uproszczone). Cel: powstanie akt sprawy odzwierciedlających proces jej załatwiania

Pełniejsza wersja modelu z opisem <http://epuap.gov.pl/jforum/posts/simplelist/on/380.page>



Proces kancelaryjny w systemie EKD (uproszczone). **Cel ten sam: powstanie akt sprawy odzwierciedlających proces jej załatwiania.** Choć większość czynności może być zautomatyzowana nie znaczy, że nie ma powstać dokumentacja.

Nie wszystko musi być elektronicznie

- Można wskazać przykłady dokumentów które być może wygodniej pozostawić na papierze (zgłoszenie prac geodezyjnych?)
- i takich które wcale nie muszą być na papierze ... a są (akta kontroli wewnętrznej)
- **Ważne: przejście na zarządzanie informacją zamiast zarządzanie nośnikami oznacza potrzebę rozpoznania i rozwiązania problemu wymaganej prawem „pisemności” rozumianej jako „papierowość”**

Przykłady (z kwietnia 2011- są już nowsze!)

- „*Wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje wpisu do rejestru **na podstawie pisemnego wniosku** o wpis do rejestru, złożonego przez podmiot zamierzający prowadzić żłobek lub klub dziecięcy (...) - ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*
- „*2. Osoba, która nie ukończyła 18 lat, może uzyskać prawo jazdy kategorii AM, A1, B1 lub T **za pisemną zgodą** rodzica lub opiekuna.” - ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*
- „*2. Wniosek o oddelegowanie inspektora **składany jest w formie pisemnej** (...) – Rozp. MF z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie oddelegowania inspektora kontroli skarbowej*
- „*Wyniki badań i pomiarów wpisane do rejestru i karty są niezwłocznie udostępniane pracownikowi, (...), **na jego pisemne żądanie**” - Rozp. MZ z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy*
- „*Należności, o których mowa w art. 73 ust. 3 ustawy, wypłaca **na pisemny wniosek funkcjonariusza(...)**.”- Rozp. MS z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie należności przysługujących funkcjonariuszowi Służby Więziennej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i przeniesień*
- „*3. Główny Geodeta Kraju rozpoznaje zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2, (...), oraz przekazuje w tym terminie wnoszącemu zastrzeżenie informację **w formie pisemnej** o swoim stanowisku w tej sprawie oraz o ostatecznej treści identyfikatora” - Rozp. MSWiA z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej.*

Pytanie „do kotła” czy to co pisemne powyżej może być zrealizowane za pomocą pisma w postaci elektronicznej?

Dziękuję za uwagę

Kazimierz.Schmidt@mswia.gov.pl

Dodatek:

statystyka tekstu instrukcji kancelaryjnej

- Nośnik - 48 wystąpień
 - kontekst: *nośnik papierowy, informatyczny nośnik danych*)
- Informacja – 27 wystąpień
- Elektroniczny, elektronicznie - 86 wystąpień
 - kontekst: *elektroniczna usługa, dokument elektroniczny, elektroniczna dekretacja, postać elektroniczna, postać nieelektroniczna, środki komunikacji elektronicznej, urządzenia elektroniczne, spis elektroniczny, podpis elektroniczny, poczta elektroniczna, elektroniczna skrzynka podawcza, wersja elektroniczna, elektroniczne doręczenie, dokumentacja elektroniczna,*