

Warszawa, 2016-11-28

Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych
ndap@archiwa.gov.pl

Z dużym zainteresowaniem obserwuję działania podejmowane w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w zakresie zmian w obowiązujących aktach prawnych Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych regulujących kwestie metodyki archiwalnej oraz zagadnienia proceduralne.

Ostatnio pojawiła się informacja o możliwości zaopiniowania projektu nowego zarządzenia w sprawie brakowania dokumentacji z zasobu własnego archiwów państwowych.

Ze względu na moje zainteresowania, jak i pamięć o tym jak prace nad analogicznym zarządzeniem były prowadzone w latach 2008-2009, pozwalam sobie przekazać na ręce Pana Dyrektora spostrzeżenia i uwagi względem tego projektu.

Mam nadzieję, że staną się one przedmiotem analizy i pomogą przy przygotowaniu ostatecznego brzmienia projektu. Deklaruję także chęć udziału w dyskusji na ten temat.

Pierwsza kwestia – czysto formalna – która jako pierwsza rzuciła mi się w oczy, to zakres kompetencji Centralnej Komisji Metodycznej. Po przeprowadzonych zmianach w sposobie funkcjonowania tego organu doradczego oraz skróceniu jego kadencji (na marginesie pragnę zauważyć, że jest to trudna do zaakceptowania praktyka, psująca atmosferę wokół tego organu) wydana została decyzja kompetencyjna dla CKM (decyzja nr 28 z dnia 28.09.2016 r.). Z decyzji tej wynika – ku memu zaskoczeniu – że CKM będzie między innymi oceniać systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją. Nie ma w niej jednak nic na temat problematyki wartościowania dokumentacji znajdującej się w zasobach archiwów państwowych, czy też określania procedur brakowania tej dokumentacji. Kwestie te nadal pozostają w kompetencjach Centralnej Komisji Archiwalnej Oceny Dokumentacji.

Zastanawiające jest więc w tej sytuacji, dlaczego i na jakiej podstawie to CKM podjęła się prac w tym zakresie, zwłaszcza, że w okresie, w którym dyskutowano na ten temat nie było nawet zatwierdzonego planu pracy CKM. Oczywiście Naczelny Dyrektor może kształtować swą politykę w tym zakresie w dowolny sposób. Pojawia się jednak zasadnicze pytanie – ważne z punktu widzenia transparentności podejmowanych działań – dlaczego ustala się inne kompetencje organów doradczych w aktach normatywnych niż są realizowane, czy dlaczego nie dostosowano aktów normatywnych do planowanych działań?

Kolejna kwestia – również formalna – to problem odebrania uprawnień CKAOD w zakresie opiniowania brakowania z zasobu własnego archiwów państwowych bez zmiany zarządzenia o sposobie funkcjonowania CKAOD. Tam nadal (zarządzenie nr 9 z dn. 31.07.2012 r.) pozostaje kompetencja w tym zakresie. Nie poddano analizie w zakresie

możliwych zmian także innych aktów prawnych, m.in. zarządzenia o sposobie działania komisji archiwalnej oceny dokumentacji w archiwach państwowych, czy regulaminu organizacyjnego NDAP.

Trzecia kwestia – również formalna – to brak uzasadnienia dla tego aktu prawnego. Z dotychczas znanej mi praktyki wynikało, że każdy akt normatywny, zwłaszcza w randze zarządzenia Naczelnego Dyrektora, wymagał uzasadnienia. Takie uzasadnienie pokazuje i wyjaśnia zasadność podjętych prac nowelizacyjnych. Odnosi się do obecnych regulacji i uzasadnia, dlaczego są już one nieaktualne bądź dlaczego wymagają zmiany lub dlaczego i w jakiej sytuacji ustały przesłanki, które powodowały, że wcześniej inaczej regulowano dany obszar niż obecnie jest to planowane.

Tu muszę pozwolić sobie na drobną uwagę, iż trudno za takie uzasadnienie uznać wypowiedzi, czasami mocno tendencyjne, na prywatnym forum internetowym (IFAR), np. „aktualnie obowiązujące przepisy absolutnie się nie sprawdziły”. Przy całym szacunku dla wszystkich osób działających w ramach tego forum, co podkreślam z całą mocą, bo wykonują ważną pracę, niepokoi fakt, że forum, które nie wiadomo przez kogo jest administrowane, czy przez jedną osobę czy przez jakąś bliżej nieznaną organizację, staje się narzędziem wypowiedzi pracowników służby cywilnej w sprawach służbowych, w tym publikowania dokumentów urzędowych (por. pisma o tzw. retrokonwersji). Niestety na stronie www.archiwa.gov.pl, a przede wszystkim na stronach BIP NDAP, tego typu dokumentów, czy uwag nie można znaleźć. Nie chcę bardziej drążyć tego tematu, ale pojawia się wątpliwość, czy takie pismo urzędowe NDAP dot. retrokonwersji rozsyłane w ramach sieci archiwów państwowych jest informacją publiczną czy nie i na ile można się na niego powoływać, skoro nie jest publikowane na oficjalnych stronach NDAP, tylko prywatnie przez pracowników tego urzędu.


Czwarta kwestia – już merytoryczna – to ocena założeń projektu zarządzenia. Z zamieszczonych na IFAR oraz w protokołach CKM informacji wynika, że następuje jakieś „wyjątkowe i wspaniałe przywrócenie dawnych praw” – przepraszam za tę nieukrywaną złośliwość, ale trudno się na nią nie zdobyć po lekturze wpisów i uwag. Warto zauważyć, że w 2009 r. przewidziano zatwierdzanie brakowania przez dyrektorów archiwów, ale tylko wtedy, gdy dotyczyło to kopii dokumentacji. W przywołanych powyżej informacjach kompletnie natomiast brakuje analizy tego, co było przyczyną takich a nie innych ustaleń, które przyjęto w 2009 r. (por. uzasadnienie do zarządzenia z 2009 r., jak i protokoły z posiedzeń CKAOD). Brakuje też analizy tego, co się działo w latach 2010-2014, w szczególności analizy akt spraw, które wtedy były rozpatrywane i oceniane przez członków CKAOD, czyli archiwistów, a nie pracowników NDAP (na marginesie – pracownicy NDAP w tamtym okresie też byli archiwistami). Pojawiają się natomiast niczym nieoparte komentarze, iż sprawy były długo opiniowane. Pragnę jedynie zauważyć, że gdyby rzeczywiście członkowie CKM pochyłili się rzetelnie nad tym problemem, to zauważyliby jak wiele nieprawidłowości w wartościowaniu dokumentacji w archiwach państwowych ujawniły ekspertyzy członków CKAOD. Pokazały one także w niektórych przypadkach, jakie trudności były we właściwym uzasadnieniu potrzeby brakowania. Chciałabym podkreślić, to co już czynię od wielu lat, że nie chodzi o to, by nie pozwalać brakować, ale chodzi o to, by umieć uzasadnić podejmowaną decyzję. Wpisy na IFAR z 2009 i 2016 r. pokazują, że kompletnie pomija się ten najważniejszy aspekt pracy archiwalnej w domenie wartościowania dokumentacji, a sprowadza się wszystko do szybkiego załatwienia procedury bez względu na możliwe straty dokumentacyjne.

Piąta kwestia – ponownie merytoryczna – to opinia na temat samego brzmienia projektu zarządzenia. W tym zakresie pojawiają się następujące najważniejsze spostrzeżenia:

- 1) ogólne – o ile w 2009 r. zrozumiałe było przyjęcie regulacji zakładających „papierowe” dokumentowanie czynności w procedurze brakowania dokumentacji z zasobu własnego (np. pieczętka i podpis dyrektora w zatwierdzeniu brakowania; odkładanie akt spraw do teczek zbiorczych), o tyle w 2016 r. takie założenie budzi ogromne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście tego, co Pan Dyrektor podkreśla w swoich wystąpieniach (nacisk na wdrożenie EZD w archiwach państwowych, czy informatyzacja obsługi zasobu archiwalnego). Z tego, co mi wiadomo, część archiwów wdrożyła systemy klasy EZD, więc mogłaby dokumentować swoje czynności w tym systemie. Oczywiście dopóki narzędzia informatyczne do obsługi zasobu archiwalnego nie będą na tyle bezpieczne i wydajne, to powinno się przewidzieć „drukowanie” rezultatów tych czynności do teczek zbiorczych zespołów/zbiorów, ale zdecydowanie nie powinno się zakładać, że z tego punktu widzenia same czynności muszą być dokumentowane „papierowo”;
- 2) ad § 1 ust. 2 pkt 1 – brakowanie nie polega wyłącznie na ocenie wartości historycznej i praktycznej dokumentacji; ustawa archiwalna w art. 5 ust. 1 pkt 2 zwraca uwagę także na konieczność oceny wartości dowodowej dokumentacji, a to nie to samo co wartość praktyczna, czy historyczna;
- 3) ad § 1 ust. 3 – zdanie jest nielogiczne, ponieważ wskazuje na możliwość „kwalifikowania” do dalszego przechowywania (kwalifikacja archiwalna to określenie kategorii archiwalnej a nie ustalenie dalszego przechowywania) i równocześnie nakazuje ustalenie „okresu przekazania do zniszczenia” (trudno jest ustalić „okres przekazania”, chyba raczej chodziło o wskazanie daty możliwego zniszczenia, poza tym nie wiadomo, czy gdy nastąpi ta data to ma być wszczęta procedura brakowania czy też po prostu ma się dokonać zniszczenia bez żadnego zatwierdzenia brakowania);
- 4) ad § 2 ust. 1 – w jakim celu reguluje się, kto wartościuje dokumentację; generalnie zagadnienie to wynika z przepisów metodycznych; poza tym pojawia się wątpliwość, co będzie w sytuacji, gdy osoba opracowująca zespół/zbiór nie będzie już zatrudniona w archiwum lub gdy będzie długotrwale nieobecna, a to od niej zależy – zgodnie z projektem zarządzenia – czy w ogóle zostanie sporządzony wniosek;
- 5) ad § 2 ust. 1 – czy rzeczywiście w każdym archiwum są komórki do spraw opracowania zasobu i czy każda ma kierownika?; dlaczego pomija się funkcję recenzenta (opiekuna) wyznaczanego przez komisje metodyczne; a co w sytuacji, gdy porządkującym zespół/zbiór jest kierownik oddziału, z kim ma uzgadniać prawidłowość wartościowania;
- 6) ad § 2 ust. 3 – kto będzie weryfikował prawidłowość wniosku pod względem formalnym?; na ten temat nie ma nic w projekcie zarządzenia;
- 7) ad § 2 ust. 5 – czy przewiduje się sytuację, gdy dyrektor nie podzieli poglądów KAOD, zwłaszcza, gdy ta komisja działa przy innym archiwum państwowym i nie zechce przyjąć opinii KAOD;
- 8) ad § 2 – zastanawiające i nierozstrzygnięte pozostaje, kto będzie komórką merytoryczną w zakresie obsługi sprawy brakowania dokumentacji z zasobu archiwum państwowego: komórka, w której opracowano zespół/zbiór, dyrektor archiwum, czy może komórka, obsługująca komisję archiwalnej oceny dokumentacji, a może każda z nich, zwłaszcza, że zakłada się odłożenie akt spraw do teczek zespołu/zbioru; dodatkowo projekt zarządzenia pomija kompletnie fakt, że istnieją KAOD wspólne dla więcej niż jednego archiwum, co wtedy z dokumentacją z przeprowadzonego brakowania?;

- 9) ad § 3 ust. 1 – przepis wprowadza nowy rodzaj dokumentacji, tj. „dokumentację traktowaną jako materiały archiwalne”; jeżeli brakowanie nie zostało zatwierdzone, to dokumentacja powinna być uznana za materiały archiwalne lub powinno nastąpić potwierdzenie tego faktu, a taka dokumentacja powinna po prostu być materiałami archiwalnymi;
- 10) ad § 3 ust. 3 – brak informacji, co należy zrobić w momencie, gdy upłynie okres przechowywania, czy wtedy ma być dopiero wystawione zatwierdzenie brakowania?; dodatkowo warto zauważyć, że imiesłowy odprzymiotnikowe pisane są obecnie razem z „nie”, czyli powinno być „nieprzeznaczoną”;
- 11) ad § 3 ust. 4 – przepis wskazuje na konieczność odłożenia notatki służbowej ze zniszczenia dokumentacji do akt sprawy; pytanie, których akt sprawy (por. pkt 6 niniejszych uwag) i czy chodzi o te same akta sprawy, które już po zakończeniu sprawy brakowania odłożono do teczki zespołu/zbioru (warto zauważyć, że w projekcie zarządzenia opisując etapy brakowania nie wskazano etapu niszczenia dokumentacji, można więc domniemywać, że są to różne sprawy). Dodatkowo warto zauważyć, że w obsłudze kancelaryjnej takich akt sprawy – w przypadku gdyby niszczenie następowało później (por. § 3 ust. 3) – musiałyby dojść do ponownego wszczęcia sprawy lub też do utrzymywania sprawy cały czas jako sprawy w toku;
- 12) ad § 5 ust. 4 – sposób skonstruowania przepisu w tym miejscu podważa ważność wszystkich wniosków sporządzonych przed wejściem w życie zarządzenia, także tych rozpatrzonych i w sprawach zakończonych, nawet z lat 50-tych; czy taki był zamysł projektodawców?; może chodziło tylko o wnioski nierozpatrzone; jeżeli tak, to brakuje przepisu wskazującego co z tymi wnioskami ma się stać, czy np. w NDAP mają zostać bez rozpatrzenia, czy też mają być zwrócone do archiwów?

Ponownie pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że przedstawione powyżej uwagi i spostrzeżenia staną się rzeczywiście przedmiotem analizy i pomogą przy przygotowaniu ostatecznego brzmienia projektu. Deklaruję także chęć udziału w dyskusji na ten temat. Liczę także na ustosunkowanie się projektodawców do przekazanego zestawu uwag i poinformowanie o efektach tych prac.


(pismo podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)