



Sprawozdanie ze spotkania eksperckiego *Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją. Wdrożenie – praktyka – efekty*

Warszawa, 22-23 października 2013 r.

Wstęp

Spotkanie zostało zorganizowane przez Departament Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w Warszawie, w siedzibie NDAP przy ulicy Rakowieckiej 2D.

W spotkaniu wzięli udział pracownicy archiwów państwowych z całego kraju oraz przedstawiciele podmiotów publicznych, które wdrożyły lub są w trakcie wdrażania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją, w tym:

- Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- Najwyższej Izby Kontroli,
- Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia,
- urzędów wojewódzkich: Małopolskiego, Podlaskiego, Podkarpackiego i Śląskiego,
- urzędów miast: Lublina, Łodzi i Poznania,
- Starostwa Powiatowego w Zawierciu.

Z zaproszenia skorzystali także przedstawiciele Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Spotkanie miało charakter ekspercki, ograniczony do ww. listy uczestników, ze względu na potrzebę omówienia konkretnych problemów i zagadnień, jakie wiążą się z elektronicznym zarządzaniem dokumentacją. Gdyby spotkanie było całkowicie otwarte, mogłoby to uniemożliwić dyskusję wokół zagadnień już znanych zaproszonym praktykom. Ewolucyonaliby tym samym w stronę charakteru szkoleniowego a nie eksperckiego.

Genezą systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją (dalej EZD) była między innymi potrzeba podmiotów publicznych radzenia sobie z narastającą liczbą wpływającej do nich różnorodnej korespondencji (papierowa, elektroniczna).

Impulsem w tym zakresie były coraz lepsze systemy teleinformatyczne, które nie tylko pozwalały na rejestrację napływającej i wychodzącej dokumentacji, ale także na zamieszczanie w nich samej dokumentacji. Istniała jednak potrzeba sprowadzenia korespondencji w różnej postaci do jednej – elektronicznej. To właśnie dzięki kontrolowanemu, realizowanemu w ramach określonego i powtarzalnego trybu, procesowi wykonywania odwzorowań cyfrowych z napływającej korespondencji papierowej, podmiot wykorzystujący system EZD może sprowadzić całość dokumentacji do postaci elektronicznej i na dodatek być pewnym, że odwzorowania cyfrowe są wiarygodne, tj. że ich treść jest identyczna z pierwowzorem papierowym. Jednocześnie wpływające i wytwarzane dokumenty elektroniczne trafiają do systemu EZD w takiej postaci, w jakiej wpłynęły lub zostały wytworzone a posiadacz systemu sam nie tworzy dokumentów papierowych, jeżeli jest to tylko możliwe.

W efekcie znacząco skraca się czas odnajdywania potrzebnej dokumentacji, ułatwiona jest kontrola terminowości załatwiania spraw, wzrasta sprawność podmiotu i transparentność jego działań.

Z powyższych powodów systemy EZD wdraża się nie czekając na to, aż elektroniczna wymiana korespondencji całkowicie zastąpi tradycyjną (papierową)¹. Mimo bowiem licznych wysiłków zachęcających do posługiwania się dokumentem elektronicznym oraz oddawania kolejnych wyspecjalizowanych usług elektronicznych do załatwiania określonych spraw, praktyka pokazuje, że jeszcze przez długi czas będziemy mieli do czynienia z dokumentacją hybrydową, papierowo-elektroniczną.

Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230) dała dodatkowy impuls dla wdrażania systemów EZD, ponieważ zostały usunięte przeszkody formalnoprawne wymagające tworzenia akt spraw w postaci tradycyjnej (papierowej). Jedną ze zmienionych tym aktem ustaw była ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698, z późn. zm.), w której w art. 6, w nowym ustępie 2b, zamieszczono upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów, aby na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określił w drodze rozporządzenia :

- instrukcję kancelaryjną określającą szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków;
- sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt;

¹ Przybywa urzędów, gdzie korzysta się z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją lub gdzie przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw dokumentowany jest w systemie tradycyjnym wspomaganym systemem teleinformatycznym. W 2012 r. stanowiły one 46% wszystkich urzędów (rok wcześniej 41%). Zob. też: Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Warszawa, listopad 2013 s. 22.
<https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2014/01/PZIP-ostateczny.pdf>

- instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych określającą w szczególności zasady i tryb postępowania z dokumentacją w archiwum.

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 zakładowych (Dz. U. Nr 14 poz. 67 i Nr 27 poz. 140 – zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 18 stycznia 2011 r.”) dotyczącym organów gmin i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy, znalazła się oczekiwana formalna podstawa pozwalająca na tworzenie akt spraw tylko w systemie EZD - bez potrzeby równoległego tworzenia akt na papierze, a co za tym idzie kosztownego utrzymywania modelu podwójnego zarządzania dokumentacją tej samej sprawy.

Także inne podmioty nieobjęte rozporządzeniem z dnia 18 stycznia 2011 r., zachęczone przyjętymi w nim rozwiązaniami zaczęły wdrażać w życie instrukcje kancelaryjne pozwalające na ograniczenie tworzonej dokumentacji papierowej.

Prawie trzyletni okres praktyki wykorzystywania systemów EZD oznacza także, że zostało zebranych sporo doświadczeń, które mogłyby być wykorzystane jako wskazanie dobrej praktyki, a nawet wniosków *de lege ferenda*.

Zaproponowana i zrealizowana formuła spotkania polegała na tym, że w krótkich, piętnastominutowych wystąpieniach zaproszeni praktycy podzielili się swoim doświadczeniami w zaproponowanym wstępnie przez NDAP zakresie tematycznym, rozwijając według uznania niektóre istotne z ich punktu widzenia zagadnienia. Już w trakcie tych wystąpień wynotowywano tematy do omówienia w części dyskusyjnej, jaka miała miejsce po bloku prezentacji. Następnie w tzw. kotle dyskusyjnym omówiono najciekawsze tematy, dążąc przy tym do ustalenia konkluzji, które mogłyby znaleźć się w niniejszym sprawozdaniu.

Podnoszone zagadnienia zostały wymienione w punktach poniżej, w części „Tematyka spotkania – zestawienie ogólne”. Dokładniejszy opis zagadnień i przebieg dyskusji przedstawiono w części „Tematyka spotkania – omówienie zagadnień”.

Tematyka spotkania – zestawienie ogólne

Zagadnienia, które zostały dokładniej omówione wyodrębniono wytłuszczoną czcionką

1. **Tytuł jako element w metadanych dokumentu lub sprawy. W jaki sposób powinien być określany i czy zawsze powinien być określany.**
2. **Dostęp jako element w metadanych dokumentu lub sprawy. Czego dotyczy, do czego ma służyć i czy powinien być elementem niezbędnym.**
3. **Przekazywanie akt spraw w postaci elektronicznej do sądów i innych podmiotów uprawnionych do ich żądania (w też skutecznego wnoszenia pism w postaci elektronicznej do podmiotów , które tego nie oczekują).**
4. **Dokumenty elektroniczne podpisane podpisem elektronicznym innej osoby niż jest to deklarowane w treści dokumentu.**
5. **Kompetencje e-kontrolera, który miałby prawo kontrolować systemy EZD.**
6. **Wykorzystywanie dekretacji elektronicznej w tradycyjnym systemie zarządzania dokumentacją - czy w ogóle powinno być możliwe i w jaki sposób mogłoby być udokumentowane.**
7. **Wskazania (odniesienia, linki) w treści dokumentów elektronicznych do zasobów zewnętrznych o nietrwałym adresie elektronicznym .**
8. **Zidentyfikowany problem załatwiania spraw urzędowych za pomocą poczty elektronicznej bez śladu w aktach sprawy. Czy poleganie na prowadzących sprawy, że dołączą od akt sprawy właściwą korespondencję jest wystarczające?**
9. **Korespondencja wewnętrzna w systemie EZD.**
10. **Co dalej ze składami chronologicznymi i składami informatycznych nośników danych? Przekazywanie do archiwum zakładowego i do archiwum państwowego.**
11. **Problem kartek świątecznych i tego typu dokumentacji napływającej do urzędu.**
12. **Potrzeba wyodrębnienia w składzie chronologicznym dokumentów wewnętrznych (nigdzie nie wysyłanych).**
13. **Czy w przypadku elektronicznej wysyłki do wielu podmiotów realizowanej w ramach spraw dokumentowanych tradycyjnie niezbędne jest wydrukowanie tyłu UPO od ilu podmiotów ono wpłynęło?**
14. **Problematyka konserwacji podpisu elektronicznego w długim czasie (zapewnienie dokumentacji elektronicznej wiarygodności także poza okresem ważności certyfikatów kwalifikowanych).**
15. **Ewentualne ryzyka związane z brakowaniem dokumentacji ze składów chronologicznych mających pełne odwzorowanie cyfrowe.**
16. **Jak powinien być podpisany plik w formacie .doc lub plik w innym formacie będący pismem w postaci elektronicznej, zakodowanym przy pomocy base64 i spakowanym do pliku XML zgodnego ze wzorem tzw. pisma ogólnego jak do "koperty elektronicznej". Czy należy podpisać odrębnie pismo w postaci**

elektronicznej i odrębnie plik XML zawierający to pismo, czy też wystarczy podpisać samo pismo lub sam plik XML?

17. Skąd kancelaria ma wiedzieć na etapie rejestracji wpływu, czy sprawa będzie załatwiana w systemie EZD, czy w systemie tradycyjnym? Jak sobie radzić z tym problemem.
18. Problem przestarzałych informatycznych nośników danych załączonych do tradycyjnych akt spraw. Ograniczenia systemu teleinformatycznego i ich ewentualny wpływ na dokumentację elektroniczną.
19. Obowiązek prowadzenia rejestru pism przychodzących, a sprawy załatwiane "od ręki" przy tzw. okienku w siedzibie urzędu.
20. Czy powinny być dopuszczone rozwiązania hybrydowe pozwalające na to, by ta część akt sprawy, która powstała elektronicznie była przechowywana wyłącznie w postaci elektronicznej, a ta część która została utrwalona na papierze - wyłącznie w takiej postaci w teczce aktowej? W szczególności by komplet akt sprawy w dualnej postaci papierowo-elektronicznej był standardem, a nie wyjątkiem?
21. Problematyka systemów dziedzinowych, które nie spełniają wymogów instrukcji kancelaryjnej tj. w szczególności nie umożliwiają wyszukiwania i sortowania przesyłek co najmniej według daty wpływu i według podmiotu, od którego przesyłka pochodzi.
22. Mylnie zaadresowane przesyłki w dużym mieście – praktycznie nie do obsłużenia w sposób określony w instrukcji kancelaryjnej.
23. Praktyka przejmowania dokumentacji elektronicznej i dokumentacji ze składów chronologicznych przez archiwum zakładowe.
24. Problematyka przekazywania elektronicznych materiałów archiwalnych uporządkowanych w akta spraw do archiwum państwowego, w tym "wyprodukowanie" paczki archiwalnej na przykładzie systemu EZD PUW, a następnie przekazanie tej paczki do prototypu systemu Archiwum Dokumentów Elektronicznych.
25. **Możliwości przeglądania paczki archiwalnej za pomocą odrębnego oprogramowania do wizualizacji paczki archiwalnej udostępnianego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz zauważone ograniczenia tego oprogramowania. Ewentualna przydatność tego typu oprogramowania dla rozwiązania problemu ujętego w zagadnieniu wymienionym w pkt 3 (przekazywanie akt spraw w postaci elektronicznej do sądów administracyjnych i innych podmiotów uprawnionych do ich żądania).**

Tematyka spotkania – omówienie zagadnień

Zagadnienia, które zostały dokładniej omówione wyodrębniono wytłuszczoną czcionką

1. Tytuł jako element w metadanych dokumentu lub sprawy. W jaki sposób powinien być określany i czy zawsze powinien być określany.

Zagadnienie

W ramach dyskusji przypomniano, że *Tytuł* jest jednym z niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych wymienionym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1517), zdefiniowanym w § 2 pkt 2 jako *nazwa nadana dokumentowi*.

Ponadto *tytuł* został wymieniony w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 r. w następujących przepisach:

- a) § 27 pkt 2c [System EZD pozwala, w szczególności, na wygenerowanie spisu spraw zawierającego] *tytuł sprawy, stanowiący zwięzłe odniesienie się do treści sprawy,*
- b) § 31 ust. 2 pkt 1 [Prowadzący sprawę] *nadaje sprawie tytuł,*
- c) w załączniku nr 1 do instrukcji kancelaryjnej w cz. A pkt 9, cz.B pkt 8, cz. C pkt 5 cz. D pkt 5, gdzie określono tytuł (w każdej części) w następujący sposób:

Nazwa elementu	Sposób zapisu	Wymagalność	Powtarzalność
<i>Tytuł - zwięzłe określenie odnoszące się do treści dokumentu (na przykład sprawozdanie z przygotowań do Euro 2012, projekt instrukcji kancelaryjnej, notatka z wyjazdu do Brukseli, faktura za wywóz nieczystości)</i>	<i>tekst</i>	<i>wymagane</i>	<i>nie</i>

Zasygnalizowany problem dotyczył braku powtarzalności tytułu w zestawieniu powyżej. Wbrew intencjom twórców rozporządzenia, brak zezwolenia na powtarzalność elementu może być rozumiane jako konieczność nadawania każdemu dokumentowi znajdującemu się w systemie EZD unikatowego tytułu (niepowtarzalnego w ramach całego systemu), a taki wymóg byłby nierealizowalny w praktyce.

Poddano dyskusji także kwestię wymagalności tytułu wskazując, że tytuł nie zawsze powinien być nadawany dokumentom i można sobie doskonale radzić bez tego obowiązku.

Omawiając powyższe problemy na wstępie wyjaśniono, że niepowtarzalność elementu metadanych, o której mowa w załączniku nr 1 do instrukcji kancelaryjnej nie odnosi się do treści metadanych tylko do ich struktury. W szczególności

niepowtarzalność elementu *Tytuł* oznacza, że dokument (sprawa) ma mieć tylko jeden tytuł a nie, że dokument nie może mieć takiego samego tytułu jak inny dokument. Jak najbardziej możliwe jest, by w systemie EZD znajdowało się wiele dokumentów o takim samym tytule.

Ponadto ustalono, że tytuł jest ważnym i potrzebnym elementem metadanych sprawy oraz dokumentów w sprawie. Podstawową rolą tytułu nie jest umożliwienie wyszukiwania dokumentów o określonym tytule (choć też może mieć to znaczenie zwłaszcza w przypadku dokumentów sformalizowanych), ale przede wszystkim możliwość wyróżnienia od siebie poszczególnych dokumentów znajdujących się na określonej liście (np. na liście dokumentów w sprawie).

Można podać liczne przykłady, gdzie tytuł może być z góry ustalony – zwłaszcza dotyczy to tytułów dokumentów. Tworzonych jest bowiem wiele dokumentów o sformalizowanej strukturze, powstających na podstawie określonych wzorów lub mających ustaloną z góry zawartość określoną w przepisach prawa, a co za tym idzie mających taką samą treść, np. PIT-37, wniosek o czasową rejestrację pojazdu, wniosek o zezwolenie na transport odpadów, wniosek o wycinkę drzew, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, zgłoszenie prac budowlanych niewymagających zezwolenia na budowę itd. W takich przypadkach określenie rodzaju dokumentu od razu stanowi zwięzłe odniesienie się do jego treści. Wiadomo bowiem z góry co będzie zawierał wniosek o wycinkę drzew. Wszelkie tego typu wnioski mogą więc mieć taki sam tytuł.

Jednocześnie istnieje duża liczba dokumentów, które nie mają z góry określonej treści wynikającej z formalnych wymogów. Takim dokumentem może być np. zażalenie, skarga, opinia, projekt aktu prawnego czy sprawozdanie (także niniejsze sprawozdanie). Przykładowo kwestią otwartą pozostaje więc to, czy dla niniejszego sprawozdania wystarczająco odnoszącym się do treści będzie tytuł „Sprawozdanie”, czy też może tytuł „Sprawozdanie ze spotkania eksperckiego” a może nawet „Sprawozdanie ze spotkania eksperckiego Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją. Wdrożenie – praktyka – efekty”.

Omówiono także częstą praktykę, gdy tytuł pliku przenoszony jest automatycznie jako tytuł dokumentu, co powoduje, że istnieją tytuły takie jak *odpowiedz_2, dl-1366-13, 1.tif*, czy nawet *Scanned from a Xerox multifunction device*. Z pewnością bowiem takie tytuły nie odnoszą się do treści dokumentów, ale czy w związku powinno się takie tytuły poprawiać i na jakim etapie? Z jednej strony bowiem pozostawienie takich tytułów powoduje, że przeglądający elektroniczne akta sprawy nie będzie miał szans na stwierdzenie, czy dany dokument go interesuje i będzie musiał go otworzyć. Z drugiej strony jednak, nadawanie brakujących tytułów podejmowane już po tym, gdy sprawa została załatwiona (mimo, że w oparciu o dokumenty praktycznie bez tytułów) może być niepotrzebnym kosztem, a nawet niepotrzebną ingerencją w zakończone akta spraw, jeżeli nie będzie stanowiło elementu archiwalnego, naukowego opracowania dokumentacji.

Konkluzje

Ustalono, że pożądanym działaniem będzie przygotowanie wytycznych stanowiących dobre praktyki nadawania tytułów. Ważne jest także opracowanie wytycznych dotyczących postępowania z tytułami, które nie odnoszą się do treści (czy należy w ogóle je zmieniać, a jeśli tak, to na jakim etapie to powinno być możliwe i kto powinien to robić). W szczególności konieczne są objaśnienia dotyczące właściwej interpretacji powtarzalności elementów metadanych (nie tylko tytułu).

2. Dostęp jako element w metadanych dokumentu lub sprawy. Czego dotyczy, do czego ma służyć i czy powinien być elementem niezbędnym.

Zagadnienie

Aby wyjaśnić czy jest, albo raczej czym może być element *Dostęp* odniesiono się do genezy pojawienia się tego elementu w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1517).

Element został wprowadzony na wzór zaproponowanego w tym czasie w brytyjskim standardzie e-GMS (*e-Government Metadata Standard*) elementu *Accessibility*. Potrzebę wprowadzenia elementu wyjaśniano tym, że dostęp do dokumentów wynika z konieczności uwzględnienia zmieniających się różnych przepisów regulujących lub ograniczających warunki tego dostępu.

Element *Dostęp* został wydzielony w celu wskazania miejsca dla prostego określenia, które dokumenty wymagają kontroli dostępu (bez względu na uzasadnienie takiej kontroli), a które mogą być udostępniane publicznie. Założono wydzielenie trzech klas dokumentów:

1. dostępne bez żadnych ograniczeń,
2. dostępne tylko metadane dokumentu (informacja, że dany dokument istnieje, ale nie jest dostępny z przyczyn podanych w metadanych),
3. niedostępne — zarówno dokument jak i metadane dokumentu nie są dostępne.

Zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. dodatkowe objaśnienia niezbędne do prawidłowego uporządkowania metadanych oraz wynikające z najlepszej praktyki przykłady prawidłowego uporządkowania metadanych zamieszcza się na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji. Projekt takich objaśnień zaproponował NDAP i umieścił w Internecie pod adresem: <http://archiwa.gov.pl/pl/dokument-elektroniczny/363-projekt-objanie-do-elementow-struktury.html> . Jak dotąd oficjalne objaśnienia wydane przez ministra właściwego do spraw informatyzacji nie zostały wydane.

W dyskusji omówiono korzyści jakie mogłyby wynikać z tego, że już na etapie tworzenia dokumentacja elektroniczna otrzymywałaby określenie dostępu. W szczególności nie trzeba byłoby w ramach już wytworzonej dokumentacji odrębnie przeglądać dokumentów elektronicznych w celu analizy, czy mogą one być udostępnione publicznie, a następnie przygotowywać ich wersję dla BIP i tam je udostępniać. Gdyby dokumenty elektroniczne miały zawsze przyporządkowaną i standardowo zapisaną informację o dostępności, to nie trzeba byłoby tworzyć odrębnych zespołów ludzkich zajmujących się ich przygotowaniem do udostępnienia. Ich status wynikający z metadanych pozwalałby na automatyczne udostępnianie. Mimo wskazania tego elementu metadanych w przepisach rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 r. w załączniku nr 1, w cz. A pkt 10, cz. B pkt 9, cz. C pkt 6 oraz w cz. D pkt 6, jak dotąd trudno mieć pewność, że element ten jest wykorzystywany zgodnie z założeniami.

Konkluzje

Nie proponowano rozwiązań, wskazując jedynie, że zapewne potrzebne są działania informacyjne lepiej wyjaśniające czym jest element *Dostęp* i jak mógłby być wykorzystany. Jednak docelowo potrzebne mogą okazać się zmiany w przepisach zmierzające albo do ustalenia zasad stosowania elementu albo usuwające ten element z zestawu niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych. Obecne rozwiązanie polegające na tym, że wskazano element *Dostęp* jako obowiązkowy, ale nie ustalono zasad jego stosowania, nie doprowadziły do wypracowania dobrej praktyki w tym zakresie. Podobnie jest z innymi niezbędnymi elementami struktury dokumentów elektronicznych. Brak objaśnień do nich jest jednak w szczególności odczuwalny przy próbie określania dostępu.

3. Przekazywanie akt spraw w postaci elektronicznej do sądów i innych podmiotów uprawnionych do ich żądania (w tym też skutecznego wnoszenia pism w postaci elektronicznej do podmiotów, które tego nie oczekują).

Zagadnienie

Przekazywanie kompletnych akt spraw w postaci elektronicznej do innych podmiotów trafia na kilka przeszkód. Najważniejszą z nich są oczekiwania podmiotów, do których mają być przekazane akta sprawy (przeważnie oczekuje się akt utrwalonych na papierze i ewentualnie ich kopii w postaci elektronicznej). Często zdarza się, że oczekiwanie „oryginału” dokumentu rozumiane jest jako oczekiwanie dokumentu papierowego – nawet w przypadku, gdy dokument występuje w aktach sprawy wyłącznie w postaci elektronicznej. Przekazywanie akt spraw utrudnia również brak formalnego standardu uporządkowania akt sprawy w postaci elektronicznej w taki sposób, by przebieg załatwiania sprawy mógł być odtworzony i zrozumiany przez przeglądającego akta poza systemem teleinformatycznym,

w którym akta powstały. Wyjaśniono, że tzw. standard paczki archiwalnej, który mógłby być dla tego celu zaadaptowany nie został wskazany formalnie. Standard ten bowiem, zgodnie z rozporządzeniem 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), służy jedynie przekazywaniu materiałów archiwalnych do archiwów państwowych.

Podmioty dostarczające oprogramowanie dla systemów EZD przeważnie nie zapewniają możliwości eksportu akt pojedynczej sprawy w postaci elektronicznej.

Ponadto gdyby nawet taki eksport był standardowo zapewniony i znalazłby się podmiot oczekujący przekazania mu akt sprawy w postaci elektronicznej zamiast kopii w postaci wydruku to mógłby mieć kłopot z zapoznaniem się z tymi aktami.

Jedynie dostępne oprogramowanie do przeglądania paczki archiwalnej, (aplikacja udostępniana darmowo przez MAiC), nie jest jeszcze wystarczająco dojrzałe – w szczególności ma kilka usterek, które zostały zidentyfikowane podczas przygotowywania systemu EZD PUW do eksportu danych w postaci paczki archiwalnej.

Powyższa sytuacja tworzy impas polegający na tym, że podmiot inwestujący w elektroniczne zarządzanie dokumentacją naraża się na konieczność przetwarzania całości tej dokumentacji do postaci papierowej (czyli drukowania), praktycznie każdorazowo w przypadku potrzeby udostępnienia jej na zewnątrz.

Podobne utrudnienia mają miejsce nie tylko w przypadku potrzeby udostępnienia akt sprawy w całości, ale również w zwykłej wymianie korespondencji z podmiotami, które oczekują pism postaci papierowej i w takiej postaci też ją wysyłają. Podmioty publiczne zobowiązane art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji do tego by *organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do ich zakresu działania*, z reguły nie skupiają się na zapewnieniu takiej możliwości. W praktyce istotna jest przede wszystkim możliwość drukowania dokumentów z systemu. Nieprzyjmowanie określonych pism w postaci elektronicznej wyjaśniane jest często tym, że jeżeli podmiot publiczny nie dysponuje systemem teleinformatycznym dedykowanym dla załatwiania określonych spraw związanych z zakresem działania tego podmiotu, to jedyną możliwą drogą skutecznego wniesienia pisma do takiego podmiotu jest wniesienie pisma utrwalonego na papierze. Sprzyjają też temu przepisy prawa, które często wprost wymagają postaci pisemnej wniosku.

W ramach dyskusji nad tymi zagadnieniami omówiono także przykład skutecznego nieprzyjęcia przez podmiot publiczny dokumentacji elektronicznej z innego podmiotu publicznego. Nieprzyjęcie uzasadnione zostało przepisami art. 39¹ Kodeksu Postępowania Administracyjnego.

§ 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.2)), 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.

Adresat (podmiot publiczny) powołując się na ww. przepis wskazał, że skoro nie wyraził zgody na doręczenie mu pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez inny organ administracji publicznej to nawet doręczenie pisma na jego elektroniczną skrzynkę podawczą potwierdzone urzędowym poświadczeniem odbioru jest formalnie nieważne. Takie rozumienie przepisów Kpa potwierdził również sąd administracyjny (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II SA/Kr 1746/12).

W efekcie podmioty, które zdecydowały się na tworzenie dokumentacji w postaci elektronicznej są w niekorzystnej sytuacji, ponieważ, mimo zapowiedzi szybkich zmian w tym zakresie, nadal zdecydowana większość ich otoczenia oczekuje komunikacji z nimi w postaci tradycyjnej, albo taka komunikacja wynika wprost z przepisów prawa.

Konkluzje

Uznano, że potrzebne są zmiany w przepisach prawa, w szczególności ułatwiające podmiotom publicznym komunikowanie się w postaci elektronicznej z innymi podmiotami publicznymi, a także wskazujące sposób (standard) uporządkowania przekazywania akt spraw w postaci elektronicznej. Skuteczne mogą być także działania promujące możliwość przeglądania elektronicznych akt spraw w postaci paczki archiwalnej, co może się przełożyć na zmianę oczekiwań podmiotów upoważnionych do otrzymania akt lub wglądu do nich, jeżeli uznają, że postać elektroniczna jest znacznie wygodniejsza. Wymaga to także wypracowania dobrej praktyki uporządkowania dokumentacji w paczce archiwalnej – tak by w pełni i bez wątpliwości można było prześledzić proces załatwiania sprawy.

4. Dokumenty elektroniczne podpisane podpisem elektronicznym innej osoby niż jest to deklarowane w treści dokumentu.

Zagadnienie

Z praktyki stosowania systemów EZD wynika, że dość często spotyka się następujące sytuacje:

1. Dokument elektroniczny, w którym wskazano w treści tego dokumentu imię, nazwisko i stanowisko służbowe podpisującego jest podpisany podpisem elektronicznym innej osoby.

2. Imię i nazwisko w podpisie zgadzają się z danymi podanymi w treści pisma, ale instytucja wskazana w treści pisma jest inna niż wskazana w podpisie elektronicznym.
3. Za pomocą tzw. pisma ogólnego na ePUAP przesyła się skan pisma papierowego podpisanego odręcznie. Pismo ogólne służy jedynie jako koperta do przesyłania załącznika stanowiącego właściwą treść. Pismo ogólne podpisane jest podpisem innej osoby niż wskazana w treści załącznika. Formalnie rzecz biorąc załącznik jest niepodpisany² więc sytuacja jest podobna jak w przypadku 1.
4. Za pomocą tzw. pisma ogólnego na ePUAP przesyła się jako załącznik pismo w postaci elektronicznej podpisane elektronicznie. Podobnie jak w przypadku 3 pismo ogólne służy jedynie jako koperta do przesyłania załącznika stanowiącego właściwą treść. Jednakże załącznik jest podpisany przez właściwą osobę. Pismo ogólne podpisane jest jednak podpisem innej osoby niż wskazana w treści załącznika. Może to stwarzać pewne nieporozumienia, gdyż ePUAP weryfikuje jedynie podpis pisma ogólnego a nie sprawdza podpisów załączników.

Konkluzja

W dyskusji przeważał pogląd, że w przypadkach 2 i 4 należy uznawać, że pismo jest podpisane przez właściwą osobę, natomiast w przypadkach 1 i 3 poglądy były podzielone. Podnoszono, że w zależności od znaczenia przesyłanej treści, zwłaszcza jeżeli jest to znaczenie wyłącznie informacyjne, powinno się uznawać także skany, o których mowa w pkt 3 jako wystarczające do przekazania informacji a nawet pisma ogólne podpisane elektronicznie przez inną osobę, o których mowa w pkt 1. Argumentowano to tym, że adresat pisma tradycyjnego (papierowego) nie sprawdza czy pismo podpisał uprawniony pracownik urzędu, a w szczególności nie wie czy osoba, która podpisała pismo w zastępstwie innej jest do tego upoważniona. Trudno jednak byłoby nie zgodzić się z zastrzeżeniami wskazującymi na to, że gdyby w przypadku 1 podpisywano w zastępstwie kogoś to powinno to wynikać z treści pisma, a także z argumentem, że w przypadku 3 adresat nie otrzymuje pisma tylko kopię pisma.

Mimo, że nie ustalono jednoznacznej opinii wskazano na potrzebę przygotowania oficjalnych wskazówek postępowania w takich przypadkach.

5. Kompetencje e-kontrolera, który miałby prawo kontrolować systemy EZD.

Zagadnienie

Możliwości kontrolowania procesu wdrażania, a następnie użytkowania EZD, którego efektem jest nie tylko określony sposób postępowania z dokumentami

² Wg ETSI (European Telecommunications Standards Institute) podpis elektroniczny nie jest po prostu 'obrazem' podpisu odręcznego" (*electronic signature is not just a 'picture' of the hand written signature* zob. <http://www.etsi.org/index.php/technologies-clusters/technologies/security/electronic-signature>

elektronicznymi powstającymi w podmiocie i napływającymi do niego (przepisy wynikające z ustawy archiwalnej) są ograniczone. Ponadto ważne jest także, czy oprogramowanie dla systemu EZD jest zgodne z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych (przepisy wynikające z ustawy o informatyzacji). Kontrola rozumiana jako działanie kierownictwa organizacji, którego celem jest zapewnienie jej sprawnego, zgodnego z prawem i regulacjami wewnętrznymi postępowania wymaga nie tylko realizacji określonych zadań (sporządzenia planu kontroli, przeprowadzania kontroli zgodnie z tym planem, spisywania wyników kontroli, wyciągania wniosków, podjęcia działań naprawczych itd.). Warunkiem niezbędnym do sprawnego przeprowadzenia kontroli postępowania z dokumentacją elektroniczną jest także istnienie e-kontrolerów, którzy spełnialiby określone wymagania. Spełnianie przez kontrolera wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 177, poz. 1195) niekoniecznie będzie jednoznaczne z właściwym przygotowaniem do przeprowadzenia takiej kontroli.

6. Wykorzystywanie dekretacji elektronicznej w tradycyjnym systemie zarządzania dokumentacją - czy w ogóle powinno być możliwe i w jaki sposób mogłoby być udokumentowane.

Zagadnienie

Praktycznie w każdym podmiocie stosującym EZD na etapie rejestracji przesyłek przychodzących kancelaria nie zawsze ma pewność, czy dana przesyłka będzie załatwiana w systemie tradycyjnym, czy też nie. A co za tym idzie nie zawsze od razu wiadomo, czy przesyłka ma być w pełni skanowana i trafić do składu chronologicznego, czy też ma być przekazywana w postaci papierowej do kolejnych punktów zatrzymania. Z problemem tym różne podmioty radzą sobie w różny sposób. Jednym z nich jest skanowanie wszystkich przesyłek przychodzących i traktowanie ich jakby miały być załatwiane w ramach EZD, a dopiero po ustaleniu przez prowadzącego sprawę do jakiej sprawy przesyłka należy – pozostawienie przesyłki w składzie chronologicznym albo jej wyjęcie ze składu i postępowanie jak w systemie tradycyjnym. Taki sposób radzenia sobie z problemem niepewności „w EZD czy tradycyjnie” powoduje jednocześnie stworzenie możliwości elektronicznego dekretowania wszystkich przesyłek – gdyż wszystkie są dostępne dla dekretującego w ujednocionej postaci. Pozwala to dekretującemu na pracę w jednym środowisku (tylko w systemie), a w niektórych systemach umożliwia dekretację zdalną tj. nawet gdy dekretujący przebywa poza urzędem.

Niewątpliwie oprogramowanie systemu EZD zapewnia, że taka dekretacja jest faktycznie wykonana przez określoną osobę. Dodatkowo nie ma problemów

z czytelnością dekretacji, zapewniony jest szybszy obieg informacji, a co za tym idzie sprawy są szybciej załatwiane. Jednakże w systemie tradycyjnym dokumentacja ma być papierowa, a co za tym idzie powinna być przeniesiona z systemu EZD do akt w postaci papierowej – tak by w pełni odzwierciedlić załatwienie sprawy.

Obecnie obowiązujące przepisy rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 r. pozwalają na takie rozwiązanie (§ 39 ust. 2 pkt 5) i możliwość ta jest coraz częściej wykorzystywana i godna polecenia. Jak dotąd nie odnotowano zagrożeń wynikających z tego powodu.

Jednakże, w tradycyjnym (papierowym) systemie dokumentowania procesu załatwiania spraw, na podstawie obowiązujących przepisów dekretację elektroniczną należy przenieść (przepisać) na dokument papierowy. Postulowano wprowadzenie dodatkowej możliwości dołączenia do dokumentu wydruku dekretacji elektronicznej zawierającego informacje umożliwiające jednoznaczne powiązanie z dokumentem, którego dekretacja dotyczy. Postulowano również wskazanie w przepisach lub co najmniej w ramach tzw. dobrej praktyki, w jaki sposób zapewnić wiarygodność dekretacji elektronicznych przenoszonych do akt papierowych (przy założeniu, że nie należy obciążać dekretującego ponownie tym zadaniem).

Konkluzje

Zagadnienie było jedynie zasygnalizowane, ale nie udało się go dokładniej przedyskutować.

7. Wskazania (odniesienia, linki) w treści dokumentów elektronicznych do zasobów zewnętrznych o nietrwałym adresie elektronicznym.

Zagadnienie

Problem został jedynie zasygnalizowany jako zagrożenie mogące przynieść niepożądane efekty w przyszłości. Coraz częściej w dokumentach urzędowych wskazuje się adresy URL, które nie mają trwałego charakteru. Już po kilku latach wskazanie na zasób znajdujący się w Internecie może być nieaktualne, co w skrajnych przypadkach może uniemożliwić prześledzenie sposobu załatwiania sprawy. Nie jest jednak możliwe i zasadne uniknięcie wskazywania na takie zasoby – linki w treści pism są faktem, z którym trzeba się pogodzić.

W przypadku gdy chodzi o wskazanie na dokumenty urzędowe, możliwe jest skopiowanie takiego zasobu do akt sprawy by mieć pewność, że będzie można się z nim zapoznać nawet po tym gdy nie będzie już udostępniany pod podanym adresem URL (albo w ogóle nie będzie udostępniany). Jednakże nie jest to rozwiązanie możliwe do zastosowania w przypadku gdy nie ma możliwości formalnoprawnych lub technicznych dla skopiowania takiego zasobu.

8. Zidentyfikowany problem załatwiania spraw urzędowych za pomocą poczty elektronicznej bez śladu w aktach sprawy. Czy poleganie na prowadzących sprawę, że dołączą od akt sprawy właściwą korespondencję jest wystarczające?

Zagadnienie

Coraz więcej spraw urzędowych wspomaganych jest wymianą korespondencji roboczej za pomocą poczty elektronicznej, co nie znajduje odzwierciedlenia w aktach spraw. Takie wiadomości poczty elektronicznej postawiane są w programach do obsługi poczty i nie są ani przenoszone do systemu EZD w przypadku jego stosowania, ani drukowane do akt spraw w systemie tradycyjnym. Może to powodować, że akta sprawy są niepełne i nie odzwierciedlają w pełni sposobu załatwienia sprawy. Mimo wskazania zasad postępowania z wiadomościami poczty elektronicznej w rozporządzeniu z dnia 18 stycznia 2011 r. (odpowiednio w §18 i §44) zdarza się, że nawet ważne przesyłki przekazane pocztą elektroniczną nie trafiają do akt spraw.

Pojawiły się wątpliwości, czy poleganie na selekcji dokonywanej przez prowadzących sprawę (to oni decydują czy przesyłka ma jakiegokolwiek znaczenie dla sprawy) sprawdza się i jest wystarczające.

9. Korespondencja wewnętrzna w systemie EZD.

Zagadnienie

Mimo że rozporządzenie z dnia 18 stycznia 2011 r. (§8, załącznik nr 1) wyraźnie wskazuje, że w systemie EZD :

- komórka merytoryczna, współpracująca przy załatwianiu sprawy z innymi komórkami organizacyjnymi w danej sprawie, udostępnia im tę sprawę bezpośrednio w systemie EZD,
- opinie, notatki, stanowiska i inne rodzaje dokumentacji wynikające ze współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi komórki inne niż merytoryczne włączają bezpośrednio do akt sprawy komórki merytorycznej,

to w niektórych rozwiązaniach możliwa jest wysyłka tzw. korespondencji wewnętrznej. Inaczej to określając, jeżeli komórka A chce opinii od komórki B w określonej sprawie albo innej informacji, to zamiast założyć sprawę i udostępnić akta tej sprawy komórce B z krótką adnotacją o celu udostępnienia, wskazującą np. na znajdujące się w tej sprawie pismo, „pisze swoje pismo” adresowane do B. W podmiotach nieobjętych rozporządzeniem z dnia 18 stycznia 2011 r. zdarza się nawet, że pismo wewnętrzne skierowane do wielu komórek organizacyjnych może spowodować założenie odrębnych akt spraw w każdej z komórek, do której zostało skierowane.

Taki sposób pracy wynika z przyjęcia założenia, że w systemie EZD podobnie jak w systemie tradycyjnym wymiana informacji pomiędzy komórkami może następować za pomocą korespondencji wewnętrznej.

Konkluzja

Potrzeba sprawnej wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi jest oczywista, jeżeli służy ona podmiotowi jako całości a nie poszczególnym komórkom organizacyjnym. Nie jest istotne, czy wymiana taka nazywa się „korespondencją wewnętrzną” pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Ważne jest by nie prowadziło to do powielania w różnych komórkach organizacyjnych dokumentacji mającej służyć podmiotowi jako całości. Jeżeli dzięki systemowi EZD możliwe jest zrealizowanie dotychczasowej „korespondencji” przez proste udostępnienie treści tego samego pisma wskazanym adresatom wewnętrznym, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby w taki sposób to realizować. Ważne, by wymiana korespondencji wewnętrznej nie prowadziła do niezgodności z przepisami §8 instrukcji kancelaryjnej, w szczególności by:

- niepotrzebnie nie powstawały różne akta spraw w różnych komórkach organizacyjnych w tej samej sprawie z punktu widzenia podmiotu jako całości,
- wymiana korespondencji nie odbywała się w ten sposób, że komórka A „wysyła” pismo do komórki B, która „ręcznie” potwierdza jego przyjęcie.

10. Co dalej ze składami chronologicznymi i składami informatycznych nośników danych? Przekazywanie do archiwum zakładowego i do archiwum państwowego.

Zagadnienie

Na podstawie obowiązujących przepisów wiadomym jest, że dokumentację znajdującą się w składzie chronologicznym przekazuje się do archiwum zakładowego. Nie jest jednak pewne, jak długo dokumentacja ze składu powinna być przechowywana w archiwum zakładowym, a także czy powinna być przekazywana do archiwów państwowych. Pojawiają się obawy, czy nie zostanie w przyszłości wyartykułowany prawny wymóg wtórnego uporządkowania dokumentacji znajdującej się w składzie chronologicznym w układzie rzeczowym, a także obawy, że pojawi się wymóg wyodrębniania ze składów chronologicznych pojedynczych dokumentów i ich brakowania po upływie terminu przechowywania akt spraw, dla których stanowią dokumentację uzupełniającą. Podstawy prawne stwarzające możliwość ustalenia zasad postępowania z dokumentacją ze składów chronologicznych pojawią się dopiero po uchwaleniu obecnie procedowanych zmian w ustawie archiwalnej.

Konkluzje

Składy chronologiczne powinny być traktowane jako odrębne całości z uwzględnieniem podziałów wynikających z instrukcji kancelaryjnej. Jednakże wyartykułowane obawy dotyczące ponownego porządkowania składów chronologicznych w akta spraw w podziale rzeczowym nie wydają się stanowić realnego zagrożenia. Podczas dyskusji wskazano na prace nad nowelizacją ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, co z kolei ma pozwolić, by w ramach nowelizowanych przepisów wykonawczych do tej ustawy zostały uregulowane kwestie postępowania z dokumentacją w składach.

11. Problem kartek świątecznych i tego typu dokumentacji napływającej do urzędu.

Zagadnienie

W przypadku dokumentacji elektronicznej istnieje powszechnie stosowane w języku polskim pojęcie spamu i jest użyte w rozporządzeniu z dnia 18 stycznia 2011 r. (w rozumieniu masowo wysyłanych niechcianych przez adresatów niepotrzebnych im wiadomości elektronicznych). Nie ma jednak podobnego określenia dla bardzo licznej korespondencji w postaci papierowej, takiej jak niezamawiane oferty stanowiące odzwierciedlenie spamu, tyle że w postaci fizycznej. Takiej korespondencji – mimo że adresowana jest do urzędu w ogóle nie powinno się rejestrować, gdyż niepotrzebnie zajmuje to czas potrzebny na załatwianie spraw terminowych. Ponadto do urzędów napływają także liczne kartki z życzeniami świątecznymi (od osób fizycznych oraz od firm, czasem stanowiące również pewien rodzaj spamu) lub z pozdrowieniami z wakacji itp. Taka korespondencja nie powinna być rejestrowana jako dokumentacja napływająca do urzędu, jednak można interpretować przepisy §6 ust. 2 pkt 1 instrukcji kancelaryjnej jako wskazujące, że zaproszenia, życzenia, podziękowania, kondolencje, jeżeli nie stanowią części akt sprawy mogą stanowić dokumentację, a co za tym idzie powinny być zarejestrowane jako korespondencja napływająca. W ramach najbliższej nowelizacji rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 r. powinien zostać rozwiązany problemu tzw. spamu papierowego.

12. Potrzeba wyodrębnienia w składzie chronologicznym dokumentów wewnętrznych (nigdzie nie wysyłanych).

Zagadnienie

W ramach prowadzonej w systemie EZD sprawy może zdarzyć się konieczność stworzenia pisma wewnętrznego, dla którego wymagana jest postać papierowa na podstawie innych przepisów. W systemie EZD odwzorowanie cyfrowe takiego dokumentu powinno trafić do akt sprawy, jednak nie jest jasne gdzie powinien się

znajdować papierowy oryginał. Dokument taki w szczególności nie będzie ani przesyłką wychodzącą ani przychodzącą, zatem trafiając do składu chronologicznego powinien być przechowywany odrębnie od tych przesyłek. Taka jest także praktyka choć nie wynika ona z przepisów.

Konkluzja

W ramach najbliższej nowelizacji rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2011 r. powinno zostać w sposób jednoznaczny wskazane miejsce przechowywania pism wewnętrznych, dla których wymagana jest postać papierowa, a które jednocześnie stanowią część akt sprawy prowadzonej w EZD.

13. Czy w przypadku elektronicznej wysyłki do wielu podmiotów realizowanej w ramach spraw dokumentowanych tradycyjnie niezbędne jest wydrukowanie tytu UPO od ilu podmiotów ono wpłynęło?

Zagadnienie nie było dyskutowane. Przedstawiono jedynie praktykę drukowania w takim przypadku tylko jednego UPO

14. Problematyka konserwacji podpisu elektronicznego w długim czasie (zapewnienie dokumentacji elektronicznej wiarygodności także poza okresem ważności certyfikatów kwalifikowanych).

Zagadnienie

W ramach dokumentacji w postaci elektronicznej zdarzają się i będą się zdarzały dokumenty podpisane podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, a także dokumenty podpisane podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Nie ma pewności, czy po wygaśnięciu ważności certyfikatu kwalifikowanego będzie potrzebne i możliwe do udowodnienia, że:

- podpis był złożony w czasie gdy certyfikat był ważny,
- treść podpisanego dokumentu nie była zmieniana (teoretycznie będzie istniała możliwość stworzenia dokumentu o innej treści od podpisanego).

Projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (eIDAS), zawiera przepis (w art. 27) wskazujący, że konserwację podpisów elektronicznych zapewniają podmioty świadczące usługi certyfikacyjne. Może to oznaczać, że w praktyce dokumenty podpisane elektronicznie, które nie będą miały zapewnionej usługi konserwacji wykupionej we właściwych podmiotach, będą mogły być podważane i uznawane za nieważne. Nie jest jeszcze jasne, czy wykupienie usługi znakowania czasem

(kwalifikowanym znacznikiem czasu) będzie wystarczające dla spełnienia planowanych wymogów. Być może konserwowanie podpisów przez wykwalifikowane podmioty jest właśnie sposobem na zwiększenie zainteresowania technologią podpisu elektronicznego dzięki zwiększeniu zaufania dla takiej postaci podpisu. Z drugiej strony (na co NDAP zwraca uwagę od początku pracy nad projektem) trudno zakładać, że podmiot publiczny będzie fałszował gromadzoną przez siebie dokumentację. Nie ma przecież takiego założenia w przypadku dokumentacji w postaci papierowej – choć ta akurat mogłaby być znacząco łatwiej fałszowana niż dokumentacja elektroniczna. Pisma w postaci papierowej znajdujące się w obrocie z reguły podpisywane są tylko na ostatniej stronie, a ich adresat nie sprawdza czy podpis pod pismem złożyła istotnie osoba której imię, nazwisko i stanowisko widnieje w treści. Przyjmuje się jednak, że znajdujące się obrocie dokumenty utrwalone na papierze są wiarygodne. Dla większości pism w postaci elektronicznej trudno doszukać się ryzyka jakie mogłoby być związane z brakiem konserwacji podpisu elektronicznego, zwłaszcza w przypadku gdy chodzi o dokumenty o krótkotrwałym znaczeniu, takie jak np. deklaracje podatkowe. Skoro nie widać żadnego ryzyka, to być może konserwować powinno się tylko takie podpisy, które mają istotne znaczenie.

Oczywiście należy mieć na uwadze, że ewentualne wskazywanie do znakowania czasem tylko części podpisów elektronicznych powinno być zautomatyzowane, gdyż ewentualny ręczny wybór mógłby być działaniem bardziej kosztowym niż automatycznie znakowanie czasem wszelkich podpisanych dokumentów w systemie.

Konkluzja

Nie jest jeszcze jasne czy rozporządzenie eIDAS zostanie wydane w obecnym kształcie. Trwają dyskusje wokół tego projektu. Problemy praktyczne, jakie może stwarzać wskazanie, że konserwacją podpisów zajmują się określone podmioty, dostrzeżone zostały także przez inne państwa (nie tylko przez Polskę). W związku z powyższym trudno jest dziś przewidywać, czy niezbędne będzie takie dostosowanie systemów EZD, by znajdujące się w ramach takiego systemu podpisy elektroniczne były automatycznie znakowane czasem przed upływem ważności certyfikatu, a te znaczniki czasu – kolejnym znacznikiem przed upływem ważności certyfikatu poprzedniego znacznika – i tak dalej, aż do pojawienia się nowszej technologii. W myśl obecnego projektu wskazuje się jedynie kto zajmuje się konserwacją podpisów, ale nie jest ustalone, że konserwacja taka jest niezbędna. Wydaje się jednak, że może się pojawić interpretacja wskazująca na konieczność konserwacji każdego podpisu.

Z pewnością jednak jeżeli rozporządzenie eIDAS zostanie wydane będzie miało istotny wpływ na systemy EZD i należy śledzić losy tego projektu.

15. Ewentualne ryzyka związane z brakowaniem dokumentacji ze składów chronologicznych mających pełne odwzorowanie cyfrowe.

Zagadnienie

Problem „co dalej ze składami chronologicznymi” był już sygnalizowany w pkt 10. Jako kolejne zagadnienie z tym związane omówiono także co może się zdarzyć w przypadku gdy pierwowzory papierowe znajdujące się w składzie chronologicznym zostałyby (zgodnie z prawem) wybrakowane. W celu omówienia zagadnienia zwrócono uwagę na zasadniczą różnicę pomiędzy następującymi rozwiązaniami:

1. Całość akt spraw prowadzi się wyłącznie na papierze, a dopiero po zakończeniu sprawy akta skanuje się w całości (rozwiązanie obecnie niedopuszczalne jako w pełni zastępujące akta w postaci tradycyjnej).
2. Akta w postaci elektronicznej tworzone są w trakcie załatwiania sprawy, z tym, że skany powstają wyłącznie z pism papierowych które napłynęły z zewnątrz lub na podstawie odrębnych przepisów musiały powstać w postaci papierowej (rozwiązanie dopuszczalne jako w pełni zastępujące akta w postaci tradycyjnej - obecnie stosowane w systemach EZD).

W przypadku pierwszym wszystkie cyfrowe odwzorowania powstają tego samego dnia i mają metadane wyłącznie przyporządkowane w tym dniu. W praktyce można wskazać konkretną osobę, która odpowiadała za wykonanie skanów, od której zależało czy odwzorowania są kompletne. Dekretacje, akceptacje oraz powiązania pomiędzy dokumentami wynikają wyłącznie z treści zeskanowanych dokumentów. Zaufanie do tak wykonanych skanów może być podważane z uwagi na brak możliwości zaprezentowania oryginalnych akt, z których wykonano odwzorowania cyfrowe.

W drugim przypadku cyfrowe odwzorowania powstawały w różnym czasie – w trakcie załatwiania sprawy. Do każdego z tych odwzorowań były kolejno i automatycznie przyporządkowywane metadane, zależne od czynności wykonywanych w systemie EZD przez zidentyfikowanych użytkowników wraz z datą i godziną realizowanej czynności, najpierw osoby rejestrującej pismo i wykonującej odwzorowanie cyfrowe, następnie osoby przydzielającej (dekretującej) dokument, osób kolejno zapoznających się z treścią, osoby przyporządkowującej dokument do sprawy, osoby dołączającej do dokumentu notatkę /komentarz itd. Znajdującemu się w systemie EZD skanowi towarzyszy wiele metadanych zebranych przez system wg możliwej do ustalenia kolejności. Nie ma wątpliwości, że dzięki tym kolejnym czynnościom zapisywanym w systemie EZD, odwzorowanie cyfrowe bogate w towarzyszące mu metadane zebrane od różnych osób jest bardziej wiarygodne niż skan wykonany po zakończeniu sprawy przez jedną osobę. Rozbudowany i uwidoczniony kontekst postępowania ze skanem na kolejnych etapach załatwiania sprawy znacząco poprawia jego wiarygodność.

Czy w takiej sytuacji można zaryzykować twierdzenie, że odwzorowanie cyfrowe może być w pewnych przypadkach bardziej wiarygodne niż papierowy pierwowzór? Podczas dyskusji omówiono przypadek, w którym już po wykonaniu odwzorowania cyfrowego nanoszono adnotacje na treści pierwowzoru. Czy w takim przypadku należy założyć, że skan został wykonany z innego pisma (jest niewiarygodny), czy też przyjąć że adnotacje powstały już po wykonaniu skanu i to papier został zmieniony?

Warto przy tym zauważyć, że na etapie załatwiania sprawy w systemie EZD urząd nie ma żadnego powodu by fałszować akta, a nawet miałby większą trudność to zrobić w systemie EZD niż w przypadku akt tradycyjnych. Czy zatem w przypadku posiadania tak stworzonej dokumentacji elektronicznej należy się obawiać wybrakowania po pewnym czasie pierwowzorów papierowych?

Konkluzja

Wydaje się, że po określeniu pewnego okresu wymaganego dla przechowywania składów chronologicznych będą mogły one zostać wybrakowane bez ryzyka utraty wiarygodności dokumentacji, tym bardziej, że same pisma pozostające w składzie nie odzwierciedlają sposobu załatwiania spraw – ta dokumentacja znajduje się w systemie EZD.

16. Jak powinien być podpisany plik w formacie .doc lub plik w innym formacie będący pismem w postaci elektronicznej, zakodowanym przy pomocy *base64* i spakowanym do pliku XML zgodnego ze wzorem tzw. pisma ogólnego jak do „koperty elektronicznej”. Czy należy podpisać odrębnie pismo w postaci elektronicznej i odrębnie plik XML zawierający to pismo, czy też wystarczy podpisać samo pismo lub sam plik XML?

Zagadnienie

Podpisywanie pism w formacie XML tworzonych na podstawie wzoru elektronicznego, w szczególności pisma ogólnego na ePUAP, nie jest wygodne.

Z reguły podmioty publiczne nie dysponują oprogramowaniem wspomagającym proces podpisywania pisma ogólnego w taki sposób, by można to było realizować poza ePUAP. Z drugiej strony trudno oczekiwać, aby każda osoba upoważniona do podpisania pisma zakładała konto na ePUAP i podpisywała pisma umieszczone na tej platformie po każdorazowym zalogowaniu się na platformie i odnalezieniu właściwego dokumentu. W praktyce jest to nie do zrealizowania.

Praktyka pokazała również, że wiele pism o ogólnej treści wymaga formatowania tekstu takiego jak wytłuszczenie, kursywa, wstawianie tabel itd., co nie jest możliwe do realizacji w ramach wzoru ogólnego.

W efekcie pisma w postaci elektronicznej, które nie muszą być zapisane w formacie XML w określonej strukturze zgodnej z wzorem elektronicznym tworzone są i zapisywane w formatach edytorów tekstu takich jak .doc, .odt, .docx czy w

formacie .pdf. Jednakże przy wysyłce takich pism za pomocą ePUAP są one „pakowane” do pliku XML z pismem ogólnym stanowiącym rodzaj koperty dla przesyłanego pisma.

W przypadku, gdy urząd nie dysponuje oprogramowaniem do podpisania pisma poza ePUAP sposób podpisania jest oczywisty: podpisywany jest plik edytora tekstów co powoduje powstanie sytuacji opisanej w ramach zagadnienia 4 pkt 4.

W przypadku, gdy urząd dysponuje oprogramowaniem do podpisania pisma poza ePUAP (np. bezpośrednio w systemie EZD) możliwe jest zarówno podpisanie pliku edytora tekstów jak i podpisanie jedynie „koperty” XML, do której zostanie zapakowany plik edytora tekstów w postaci zakodowanej. Wreszcie, możliwe jest również podpisanie zarówno pliku edytora tekstów jak i koperty XML.

Konkluzja

W dyskusji przeważał pogląd, że w przypadku gdy załączniki są integralną częścią pisma ogólnego zakodowaną w pliku XML praktyka polegająca na podpisaniu tylko pliku XML jest wystarczająca.

17. Skąd kancelaria ma wiedzieć na etapie rejestracji wpływu czy sprawa będzie załatwiana w systemie EZD czy w systemie tradycyjnym? Jak sobie radzić z tym problemem.

Zagadnienie

Kancelaria nie zawsze ma pewność, czy sprawa będzie załatwiana w systemie EZD. Dlatego, by nie sprawiało to kłopotów, proponuje się praktykę postępowania opisaną w pkt 6. Należy jednak brać przy tym pod uwagę trudności zastosowania tego rozwiązania w przypadku gdy urząd ma tylko jeden skład chronologiczny a komórki organizacyjne rozproszone są w kilku różnych lokalizacjach – w takich przypadkach w każdej lokalizacji powinien być tworzony odrębny skład.

Zagadnienia 18-23 nie zostały już omówione ze względu na brak czasu, co nie znaczy, że są mniej istotne od pozostałych.

Dodatkowo omówiono następujące tematy zaproponowane przez organizatora:

24. Problematyka przekazywania elektronicznych materiałów archiwalnych uporządkowanych w akta spraw do archiwum państwowego, w tym "wyprodukowanie" paczki archiwalnej na przykładzie systemu EZD PUW, a następnie przekazanie tej paczki do prototypu systemu Archiwum Dokumentów Elektronicznych.

Zagadnienie

Sposób przekazania materiałów archiwalnych w postaci elektronicznej do archiwów państwowych został określony w rozporządzeniu 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). W szczególności przygotowanie materiałów archiwalnych do przekazania polega między innymi na zapisaniu ich w tzw. paczce archiwalnej oraz na wygenerowaniu spisu zdawczo-odbiorczego odpowiadającego tej paczce. Podczas spotkania zaprezentowano „wyprodukowanie” paczki archiwalnej w systemie EZD PUW oraz procedurę przekazania tej paczki do prototypu systemu Archiwum Dokumentów Elektronicznych

25. Możliwości przeglądania paczki archiwalnej za pomocą odrębnego oprogramowania do wizualizacji paczki archiwalnej udostępnianego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz zauważone ograniczenia tego oprogramowania. Ewentualna przydatność tego typu oprogramowania dla rozwiązania problemu ujętego w zagadnieniu wymienionym w pkt 3 (przekazywanie akt spraw w postaci elektronicznej do sądów administracyjnych i innych podmiotów uprawnionych do ich żądania).

Zagadnienie

Sprawne i wygodne przekazywanie akt spraw w postaci elektronicznej do wglądu staje się wymogiem chwili, co zostało wskazane także ramach pkt 3.

Zaprezentowano możliwości zapoznania się z aktami spraw zapisanymi w postaci paczki archiwalnej „wyprodukowanej” z elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją, a następnie przeglądanie tej paczki za pomocą jedynej obecnie dostępnego oprogramowania przeznaczonego do tego celu (aplikacja udostępniana darmowo przez MAiC). Oprogramowanie to stwarza możliwość przeglądania akt, w tym prześledzenia przebiegu załatwiania spraw. Warunkiem niezbędnym dla tego celu jest zebranie w paczce archiwalnej nie tylko dokumentów, ale również kompletnych metadanych odnoszących się do tych dokumentów, w tym relacji pomiędzy dokumentami umożliwiającymi oprogramowaniu przeglądowemu właściwe pogrupowanie dokumentów (np. relacje do kolejnych dekretacji, relacje do

załączników itd.). Przy okazji wyjaśniono, że oprogramowanie do przeglądania paczki archiwalnej ma kilka wymagających naprawy usterek, które zostały zidentyfikowane podczas przygotowywania systemu EZD PUW do eksportu danych w postaci paczki archiwalnej.

Konkluzja

Sprawnie działające oprogramowanie do wizualizacji paczki archiwalnej może niebawem stać się niezbędnym narzędziem potrzebnym do tego, aby było możliwe przeglądanie elektronicznych akt wybranych spraw poza systemami, w których powstały.

przygotował:
Kazimierz Schmidt