

Radosław Wójtowicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYBRANE PRAWNE, ORGANIZACYJNE I TECHNOLOGICZNE ASPEKTY ARCHIWIZACJI DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH W POLSKICH INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

Streszczenie: artykuł porusza wybrane zagadnienia o charakterze prawnym, organizacyjnym i technologicznym archiwizacji dokumentów elektronicznych w polskich podmiotach publicznych. W pierwszej części opracowania skoncentrowano się na krótkiej charakterystyce najważniejszych aktów prawnych regulujących opisywany obszar tematyczny. W kolejnej części artykułu opisana została procedura przekazywania dokumentów elektronicznych do archiwum państwowego, która została testowo wdrożona i prawdopodobnie będzie uznana za obowiązującą wszystkie polskie podmioty publiczne.

Słowa kluczowe: archiwizacja, zarządzanie dokumentami, dokumenty elektroniczne, instytucje publiczne.

1. Wstęp

Podstawowym celem artykułu jest przybliżeniu kilku zagadnień dotyczących sposobu wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych, do jakich z pewnością można zaliczyć systemy zarządzania dokumentami elektronicznymi (*Electronic Document Management Systems*) w krajowych instytucjach publicznych. Współczesne możliwości technologiczne w zakresie wspomagania zarządzania wiedzą w organizacji obejmują przede wszystkim oprogramowanie wspomagające pracę grupową, oprogramowanie do zarządzania przepływem pracy, intranety i portale korporacyjne, narzędzia do zdalnego nauczania, hurtownie danych oraz systemy zarządzania dokumentami elektronicznymi. Ostatnia z wymienionych technologii informatycznych wydaje się obecnie jednym z najistotniejszych fundamentów budowy systemów zarządzania wiedzą, które w ostatnich latach rozwijają się niezwykle szybko.

Z założenia w artykule ograniczono opis do organizacji mających charakter podmiotów publicznych. Wynika to przede wszystkim z prowadzonych obecnie in-

tensywnych prac o charakterze organizacyjno-implementacyjnym, mających na celu dostosowanie polskiej administracji publicznej do wymagań określonych np. w dokumentach Komisji Europejskiej, mających odzwierciedlenie m.in. w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 [5], który stanowi najważniejszy instrument planowania działań informatyzacyjnych Polski w latach 2006-2010. Jednakże należy podkreślić, że również ze strony przedsiębiorstw prywatnych można zaobserwować rosnące zainteresowanie tematyką zarządzania dokumentami elektronicznymi, co przekłada się na coraz większą liczbę proponowanych na rynku rozwiązań informatycznych wspomagających opisywany obszar.

2. Podstawowe regulacje prawne zarządzania dokumentami elektronicznymi

W polskich przepisach z interesującego nas obszaru szczególne miejsce należy przyznać ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. **o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne**. Dotyczy ona wszystkich organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Ponadto przepisy ustawy stosuje się do: jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych. Ustawa ta umożliwia: wprowadzenie wspólnych pojęć i definicji, wprowadzenie Planu Informatyzacji Państwa, tworzenie ponadsektorowych projektów informatycznych, ustanawianie projektów sektorowych, określenie kryteriów ustanawiania ponadsektorowych oraz sektorowych projektów informatycznych, dofinansowywanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, oprogramowania wspólnego użytku oraz przedsięwzięć wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego, stworzenie Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Ponadto ustawa wprowadza: konieczność spełniania tzw. minimalnych wymagań przez systemy realizujące zadania publiczne, jasne kryteria tworzenia elektronicznych wersji rejestrów publicznych oraz zasad udostępniania zawartych w nich informacji podmiotom realizującym zadania publiczne oraz wiele zmian w innych ustawach, otwierając m.in. możliwość stosowania w praktyce bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Opisywana ustawa zawiera bardzo ważną dla rozpatrywanej tematyki definicję, a mianowicie precyzyjnie określa, czym jest dokument elektroniczny¹. **Dokument**

¹ Przed uchwaleniem ustawy było to pojęcie nieprecyzyjne, bardzo różnie definiowane w polskich aktach prawnych.

elektroniczny to „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych” [7].

Funkcjonujące obecnie w Polsce szczegółowe akty prawne odnoszące się do postępowania z dokumentacją elektroniczną dotyczą podmiotów publicznych. Są to trzy rozporządzenia wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 14 lipca 1983 r.: rozporządzenie MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych [2], rozporządzenie MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi [3] i rozporządzenie MSWiA 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 [1].

Przejdziemy teraz do przedstawienia syntetycznego opisu najważniejszych założeń i wniosków wynikających z wymienionych rozporządzeń.

Rozporządzenie w sprawie **niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych** wskazuje na to, że niezbędnymi elementami dokumentów elektronicznych są tylko niektóre metadane, czyli zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie nim. Rozporządzenie ogranicza liczbę niezbędnych **metadanych** do 14, przy czym tylko 7 z nich jest obligatoryjnych. Są to:

- 1) identyfikator – jednoznaczny w danym zbiorze dokumentów znacznik dokumentu, który umożliwia jego identyfikację,
- 2) twórca – podmiot odpowiedzialny za treść dokumentu, z podaniem jego roli w procesie tworzenia lub akceptacji dokumentu,
- 3) tytuł – nazwa nadana dokumentowi,
- 4) data – data zdarzenia związanego z tworzeniem dokumentu,
- 5) format – nazwa formatu danych zastosowanego przy tworzeniu dokumentu,
- 6) dostęp – określenie komu, na jakich zasadach i w jakim zakresie można udostępnić dokument,
- 7) typ – określenie podstawowego typu dokumentu (np. tekst, dźwięk, obraz, obraz ruchomy, kolekcja) w oparciu o listę typów Dublin Core Metadata Initiative i jego ewentualne dookreślenie (np. prezentacja, faktura, ustawa, notatka, rozporządzenie, pismo).

Pozostałych 7 elementów to:

- 1) relacja – określenie bezpośredniego powiązania z innym dokumentem i rodzaju tego powiązania,
- 2) odbiorca – podmiot, do którego dokument jest adresowany,
- 3) grupowanie – wskazanie przynależności do zbioru dokumentów,
- 4) kwalifikacja – kategoria archiwalna dokumentu,

5) język – kod języka naturalnego zgodnie z normą ISO-639-2 lub inne określenie języka, o ile nie występuje w normie,

6) opis – streszczenie, spis treści lub krótki opis treści dokumentu,

7) uprawnienia – wskazanie podmiotu uprawnionego do dysponowania dokumentem.

Opisywane rozporządzenie ustala także, że dokumenty elektroniczne przygotowane do przesłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej sporządza się w **formacie XML**.

Rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi ma na celu zapewnienie bezpiecznego przechowania dokumentacji elektronicznej świadczącej o działalności organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Do tej pory przepisy prawa odnoszące się do postępowania z dokumentacją w wymienionych podmiotach wydane na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach odnosiły się do dokumentacji aktowej wytwarzanej w sposób tradycyjny (papierowy) i nie mogły być stosowane wprost do postępowania z dokumentami elektronicznymi. W przypadku gdy dany podmiot chce, aby zachowane przez niego dokumenty elektroniczne (dokumenty elektroniczne ewidencjonowane) mogły świadczyć o jego działalności, rozporządzenie nakłada wymóg, aby do postępowania z tymi dokumentami używany był dedykowany do tego celu system informatyczny. W ten sposób rozporządzenie wyklucza możliwość przechowywania w rozproszeniu dokumentów elektronicznych mogących stanowić dowód wykonania jakiegoś działania urzędu. Wymóg ten ma na celu zabezpieczenie ważnych dokumentów elektronicznych przed utratą w wyniku procesu starzenia się izolowanych, przechowywanych w niesprzyjających warunkach nośników danych oraz technologii służącej do odczytu tych nośników.

Troska o zapewnienie prawidłowego przechowania dokumentów elektronicznych ewidencjonowanych wyrażona jest w opisywanym rozporządzeniu także poprzez konieczność wprowadzenia odpowiednich procedur długotrwałego przechowywania uwzględniających bieżący stan wiedzy i technologii, a także migracji dokumentów na nowe nośniki danych w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. Przepisy te pośrednio zwracają uwagę na to, że w przypadku planowania zastąpienia części dokumentacji tradycyjnej (papierowej) dokumentami elektronicznymi należy mieć na uwadze nie tylko bieżące wydatki, ale także te związane w przechowaniem i zapewnieniem ciągłego dostępu do dokumentów elektronicznych wytworzonych wcześniej.

Rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych, nie dotyczy takich instytucji, jak: Prezydent, Sejm, Senat, Rada Ministrów, organy i jednostki podległe MON, ABW, AW, CBA

oraz IPN. Zakres przedmiotowy rozporządzenia ogranicza się do jedynie do nośników danych, na których przekazuje się dane do archiwów państwowych. Kluczowym elementem rozporządzenia jest załącznik, w którym precyzyjnie określono sposób zapisu metadanych w postaci notacji języka XML. XML jest formatem wskazanym w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych jako format właściwy do „definiowania układu informacji polegającego na określeniu elementów informacyjnych oraz powiązań między nimi” [4].

Na zakończenie tej części artykułu warto pokreślić, że podmioty prywatne regulują kwestie dotyczące postępowania z dokumentacją (w tym również w postaci elektronicznej) we własnym zakresie. Jednak wytyczne i formaty zawarte w opisanych wcześniej rozporządzeniach mogą być przydatne również dla organizacji o charakterze niepublicznym pragnących wprowadzić efektywny system zarządzania dokumentami, a w szczególności dokumentami o charakterze archiwalnym.

3. Przykładowe rozwiązanie organizacyjno-technologiczne zarządzania dokumentami archiwalnymi w podmiocie publicznym

W tym punkcie artykułu przedstawimy sposób, za pomocą którego mogą być w praktyce zrealizowane założenia opisanych wcześniej aktów prawnych. Oparto się przy tym na opisie pierwszej w Polsce próby implementacji tych założeń przez organizacje samorządowe.

Na przełomie lat 2006 i 2007 trzy urzędy (Urząd Miasta w Chorzowie, Urząd Miasta w Częstochowie i Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych – NDAP) posiadające systemy obiegu dokumentów i stosujące je do załatwiania spraw przygotowały eksport danych z tych systemów w układzie zgodnym 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. Testy zostały przeprowadzone w oparciu o gotowy prototyp systemu informatycznego przygotowany do przyjęcia tych danych. Eksportowane dane stanowiły tzw. paczki archiwalne będące nieskompresowanym plikiem zawierającym trzy foldery: „Dokumenty”, „Metadane” i „Sprawy”.

Na podstawie testów systemu stwierdzono, że podmioty tworzące dokumentację elektroniczną w toku załatwiania spraw powinny stosować się do określonej procedury, która pozwoli na przekazanie archiwalnych dokumentów elektronicznych do archiwów państwowych. Procedura ta wygląda następująco [6].

Działania wstępne

Tak zwane archiwum techniczne zakłada archiwum państwowych w systemie dwa rodzaje kont:

- konta administracyjne (do zakładania kont instytucjom publicznym pragnącym przekazać materiały archiwalne),
- konta merytoryczne (do edycji metadanych i wyszukiwania danych).

Zakłada też konto dla Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych dające możliwość przeglądania raportów ze wszystkich archiwów państwowych i przeszukiwania materiałów archiwalnych ze wszystkich instytucji publicznych.

Podmiot (instytucja publiczna objęta rozporządzeniem) zwraca się do właściwego archiwum państwowego z wnioskiem dotyczącym przekazania materiałów archiwalnych. Wniosek ten nie musi być w postaci dokumentu elektronicznego. Jednak załączony do wniosku spis zdawczo-odbiorczy musi być już dokumentem elektronicznym.

Archiwum państwowe zakłada instytucji publicznej za pomocą konta administracyjnego 4 konta w systemie:

- konto do przekazywania spisu zdawczo-odbiorczego oraz sumy kontrolnej paczki archiwalnej (tzw. superkonto),
- konto do edycji metadanych (jeśli zaszłaby taka potrzeba),
- dwa konta do wyszukiwania przekazanych dokumentów (dostęp bez ograniczeń).

Krok 1 – przekazanie spisu zdawczo-odbiorczego

Po zalogowaniu się na superkonto można przekazać spis zdawczo-odbiorczy za pomocą systemu.

Krok 2 – akceptacja spisu zdawczo-odbiorczego i wprowadzenie sumy kontrolnej

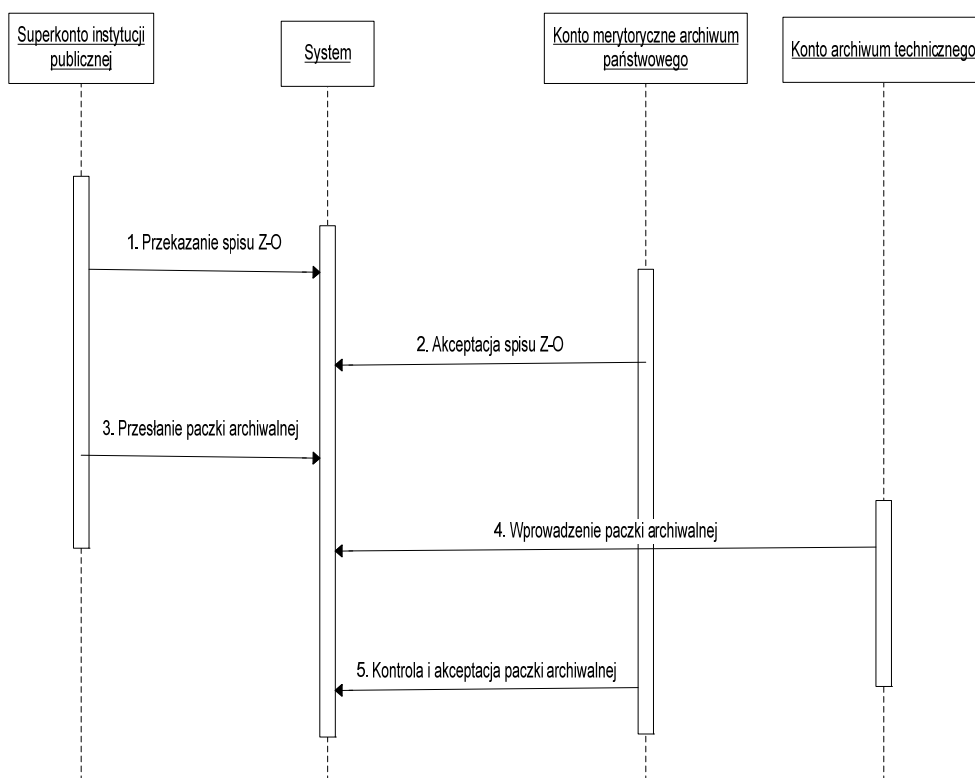
Po przekazaniu spisu zdawczo-odbiorczego przez instytucję publiczną musi on być zaakceptowany przez właściwe archiwum państwowe. Korzystając z konta merytorycznego, można takiej akceptacji spisu dokonać. Chodzi tu wyłącznie o merytoryczne sprawdzenie, czy spis nie zawiera np. spraw, które nie powinny być przekazywane do archiwum, bo zgodnie z wykazem akt nie stanowią one materiałów archiwalnych. Techniczna poprawność struktury spisu zostanie sprawdzona przez system automatycznie. Po zaakceptowaniu spisu zdawczo-odbiorczego wypracowana procedura znów wymaga wykonania kroku przez przekazującą materiały instytucję publiczną. Mianowicie należy wprowadzić do systemu sumę kontrolną dla paczki archiwalnej, która będzie przekazana do archiwum państwowego. Suma kontrolna musi dotyczyć paczki archiwalnej dokładnie odpowiadającej już przekazanemu i zaakceptowanemu spisowi zdawczo-odbiorczemu.

Krok 3 – przesłanie paczki archiwalnej

Instytucja publiczna może przygotować nośnik z zapisaną paczką archiwalną i przesłać do właściwego archiwum państwowego (lub bezpośrednio do archiwum technicznego, jeśli to zostanie ono wskazane przez NDAP).

Krok 4 – wprowadzenie paczki archiwalnej przez archiwum techniczne

Archiwum techniczne po otrzymaniu nośnika z materiałami archiwalnymi wprowadza do systemu zawartość paczki archiwalnej, ale nie robi tego od razu, tylko po uwzględnieniu okresu kwarantanny dla dokumentów elektronicznych. Taka kwarantanna jest potrzebna ze względu na zwiększenie prawdopodobieństwa uniknięcia przedostania się „złośliwego” oprogramowania do archiwum.



Rys. 1. Diagram procedury przekazywania dokumentów elektronicznych do archiwum państwowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Krok 5 – merytoryczna kontrola zawartości paczki przez archiwum państwowe

Po znalezieniu się paczki archiwalnej w systemie archiwum państwowe zawiadamiane jest automatycznie o tym fakcie. Jednak i na tym etapie paczka archiwalna

może zostać odrzucona ze względów merytorycznych. Automatycznie można bowiem sprawdzić poprawność strukturalną paczki archiwalnej, a także zgodność ze spisem zdawczo-odbiorczym i sumą kontrolną. Na razie nie można jednak sprawdzić, czy np. nadawane dokumentom tytuły faktycznie odnoszą się do treści tych dokumentów, typy dokumentów są prawidłowo określone, sprawy zawierają więcej niż zero dokumentów, hasła klasyfikacyjne są zgodne z wykazem akt. Będzie to przedmiotem dalszych prac rozwojowych.

Opisane kroki przedstawia diagram sekwencji z rys. 1.

Więcej informacji na temat tworzonego systemu Archiwum Dokumentów Elektronicznych dla Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych można znaleźć pod adresem internetowym <http://ndap-bazawiedzy.nask.pl/doku.php>.

4. Zakończenie

Podejście do zarządzania dokumentacją archiwalną we współczesnych organizacjach ulegnie zapewne zmianie wraz z upowszechnieniem idei coraz szerszej digitalizacji dokumentów. Procesy tego rodzaju są już obecnie na świecie obserwowane (np. projekt Google News Archive), natomiast instytucje polskie są dopiero na początku drogi prowadzącej do lepszego zrozumienia znaczenia dokumentów elektronicznych dla powiększenia zasobów wiedzy społeczno-historycznej. Podsumowując przedstawione rozważania, należy podkreślić, że społeczeństwo informacyjne powinno intensywnie wspierać wszelkie działania prowadzące do jak najszybszego zastąpienia dokumentów papierowych w urzędach dokumentami cyfrowymi, których udostępnienie umożliwi wszystkim obywatelom rzeczywisty i szybki dostęp do informacji publicznej.

Literatura

- [1] Rozporządzenie MSWiA 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, *Dziennik Ustaw* z 2006 r. nr 206, poz. 1519.
- [2] Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych, *Dziennik Ustaw* z 2006 r. nr 206, poz. 1517.
- [3] Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, *Dziennik Ustaw* z 2006 r. nr 206, poz. 1518.
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, *Dziennik Ustaw* z 2005 r. nr 212, poz. 1766.
- [5] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, *Dziennik Ustaw* z 2007 r. nr 61, poz. 415.
- [6] Schmidt K., *Dokumenty elektroniczne w podmiotach publicznych: struktura, postępowanie i przekazywanie do archiwów państwowych*, Materiały ze szkolenia dla pracowników archiwów państwowych dotyczącego dokumentu elektronicznego, Warszawa 2007.
- [7] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, *Dziennik Ustaw* z 2005 r. nr 64, poz. 565, art. 3, pkt 2.

**CHOSEN LEGAL, ORGANIZATIONAL
AND TECHNOLOGICAL ASPECTS
OF THE ARCHIVING OF ELECTRONIC DOCUMENTS
IN POLISH PUBLIC INSTITUTIONS**

Summary: The paper presents chosen legal, organizational and technological aspects of the archiving of electronic documents in Polish public institutions. The first part of the study concentrates on the short profile of the most important legal acts. The next part presents the procedure of the transfer of electronic documents to the state archive. This procedure was experimentally implemented and probably will be obligatory in all Polish public institutions.