

Uzasadnienie

Projekt ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach ma na celu nadanie sporządzanym przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), zwanej dalej „ustawą”, używające systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją, zwanego dalej „systemem EZD”, odwzorowaniom cyfrowym wykonanym dla dokumentów tradycyjnych (sporządzonych w postaci innej niż elektroniczna) waloru prawnego, w tym wartości dowodowej równoważnej oryginałom dokumentów. Nowe przepisy wprowadzą jednocześnie warunki, pod jakimi wykonane, w celu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, odwzorowania cyfrowe będą mogły zastępować dokumentację sporządzoną w postaci innej niż elektroniczna i być z nią równoważne jako źródło informacji, w tym również o wartości dowodowej i historycznej. Proponowane zmiany nowelizują również zawarte w art. 5 ust. 2b ustawy upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, aktu wykonawczego, który ureguluje na nowo sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi w podmiotach państwowych i samorządowych, a także sposób postępowania z dokumentami sporządzonymi w postaci innej niż elektroniczna, dla których wykonano odwzorowanie cyfrowe. Ponadto projekt przewiduje również zmianę w art. 5 ust. 2c ustawy, zawierającym obecnie upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, rozporządzenia określającego wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać formaty zapisu i informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów dotyczących informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przekazywanych do archiwów państwowych materiałów archiwalnych utrwalonych na informatycznych nośnikach danych. Proponowana zmiana polega na umożliwieniu wydania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przedmiotowego aktu wykonawczego nie na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, a po zasięgnięciu jego opinii, uwzględniając potrzebę ochrony przekazywanych do archiwów państwowych materiałów archiwalnych zapisanych na informatycznych nośnikach danych.

Ustawa stwarza ramy prawne do powstawania i gromadzenia dokumentacji w postaci dokumentów elektronicznych, w szczególności zaś do prowadzenia spraw w systemie EZD (art. 5 i art. 6 ustawy). Zgodnie z dotychczasowymi regulacjami w tym zakresie jednostka organizacyjna, która wdrożyła u siebie system EZD, digitalizuje na bieżąco powstałą w tej jednostce, a także nadsyłaną i składaną do niej dokumentację i zarządza nią w tym systemie. Zachowanie jednolitości dokumentacji w przypadku wyboru systemu EZD jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw wymusza zmianę postaci dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż

elektroniczna na jej elektroniczną kopię przez wykonywanie odwzorowań cyfrowych. Odwzorowania te stanowią część akt spraw prowadzonych w systemie EZD. Wprowadzone dotychczas rozwiązania miały za zadanie ograniczenie obiegu dokumentów sporządzonych w postaci innej niż elektroniczna, a w procesach wewnętrznych stosowanie informacji wyłącznie w postaci elektronicznej.

Jednocześnie przepisy rozporządzenia 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. poz. 67, z późn. zm.) wprowadziły pojęcie „składu chronologicznego”, rozumianego jako uporządkowany zbiór dokumentacji w postaci nieelektronicznej, w układzie wynikającym z kolejności wprowadzenia poszczególnych dokumentów do systemu EZD. W składzie chronologicznym przechowywana jest dokumentacja nieelektroniczna, z której dokonano całkowitych lub częściowych odwzorowań cyfrowych wprowadzonych następnie do systemu EZD, oraz taka, która nie została odwzorowana w ogóle, a w systemie EZD wprowadzono jedynie informacje o tej dokumentacji. Ustawa nie reguluje jednak statusu sporządzanych odwzorowań cyfrowych (m. in. ich mocy dowodowej) oraz szczegółowego sposobu postępowania z dokumentacją nieelektroniczną, z której wykonywane są odwzorowania cyfrowe po przekazaniu tej dokumentacji do archiwum zakładowego lub składnicy akt, a następnie – w przypadku materiałów archiwalnych – do archiwum państwowego. Zakładano, że umożliwienie dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w systemie EZD za pomocą dokumentów elektronicznych nie będzie stwarzało wątpliwości, co stanowić będzie „oryginalne akta spraw”. Przepisy odnoszące się do sposobu postępowania z dokumentacją nieelektroniczną znajdującą się w składach chronologicznych zawarte zostały w instrukcji archiwalnej, stanowiącej załącznik nr 6 do rozporządzenia 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 (§ 13, § 41 i § 44). Jednakże przepisy te regulują w ograniczonym zakresie sposób postępowania z dokumentacją nieelektroniczną zgromadzoną w składach chronologicznych, a następnie przekazaną do archiwum zakładowego lub składnicy akt w podmiotach, które są adresatami tego rozporządzenia (przy tym nie odnoszą się one np. do państwowych jednostek organizacyjnych, w których wdrożono system EZD). Przepisy te w zakresie uregulowania kwestii przekazywania materiałów archiwalnych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej nie uwzględniają również zróżnicowania sporządzanych odwzorowań cyfrowych (pełne, niepełne, brak odwzorowania).

Wspomniana wyżej zmiana brzmienia upoważnienia zawartego w art. 5 ust. 2b ustawy spowodowana jest zatem koniecznością wskazania w akcie wykonawczym nowego sposobu postępowania z dokumentacją elektroniczną w jednostkach organizacyjnych oraz dokumentacją sporządzoną w postaci innej niż elektroniczna, dla której wykonano w podmiocie odwzorowanie cyfrowe. Zrównanie odwzorowań cyfrowych i dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż elektroniczna pod kątem ich waloru prawnego, w tym wartości dowodowej, stworzy więc podstawę brakowania gromadzonej w

składach chronologicznych dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż elektroniczna, po spełnieniu określonych warunków oraz zgodnie z trybem i sposobem wskazanymi w akcie wykonawczym.

Projektowany przepis art. 6 ust. 1b zawiera rozwiązanie polegające na zrównaniu odwzorowania cyfrowego pod względem wartości prawnej z dokumentacją sporządzoną w postaci innej niż elektroniczna, z której to odwzorowanie zostało wykonane. Skutkiem wprowadzenia tej regulacji jest uniemożliwienie kwestionowania mocy prawnej odwzorowań cyfrowych wprowadzonych do systemu EZD. Praktyka pracy w systemach EZD wykazała bowiem, że część urzędów nie uznaje za oryginalną dokumentacji prowadzonych spraw, w których znajdują się dokumenty elektroniczne, w szczególności odwzorowania cyfrowe wykonane z dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż elektroniczna wpływającej do danego urzędu. Uregulowanie statusu sporządzanego odwzorowania cyfrowego pozwoli na wykorzystywanie kompletnej dokumentacji elektronicznej odzwierciedlającej załatwienie i rozstrzygnięcie spraw w kontaktach podmiotów stosujących systemy EZD z otoczeniem zewnętrznym, przede wszystkim z takimi jak samorządowe kolegia odwoławcze czy sądy administracyjne. Proponowana w art. 6 ust. 1c regulacja stanowi, że zrównanie wartości prawnej dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż elektroniczna i jej odwzorowania cyfrowego jest możliwe pod warunkiem wykonania tego odwzorowania zgodnie ze sposobem opisanym w instrukcjach kancelaryjnych obowiązujących w jednostkach organizacyjnych (wprowadzanych w trybie określonym w ustawie w art. 6 ust. 2 pkt 1, ust. 2b pkt 1, ust. 2e lub 2f), opatrzenia go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną sporządzonych odwzorowań wprowadzonych do systemu EZD oraz ewidencjonowania i przechowywania tych odwzorowań w tym systemie.

Powyższe rozwiązanie ma na celu uniknięcie sytuacji, w której każda kopia cyfrowa (odwzorowanie cyfrowe) uzyska moc dowodową równoważną dokumentowi sporządzonemu w postaci innej niż elektroniczna, z którego została wykonana.

W celu umożliwienia uznania mocy prawnej odwzorowań cyfrowych, które zostały sporządzone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, w art. 2 projektu wskazano warunek, jaki muszą spełnić te odwzorowania, tj. że zostały one wykonane w celu zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą. Określono jednocześnie datę 1 stycznia 2011 r. jako datę graniczną, oznaczającą, że mimo prawidłowego wykonania odwzorowań cyfrowych nie może ulec brakowaniu, zgodnie z trybem wskazanym w projektowanym art. 6 ust. 1d, dokumentacja sporządzona w postaci innej niż elektroniczna przed dniem 1 stycznia 2011 r. (art. 3 projektu). Wskazanie tej daty jest związane z terminem wejścia w życie (20 stycznia 2011 r.) rozporządzenia 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, które określiło szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych, w szczególności wykonywanie czynności kancelaryjnych w systemie EZD. Rozporządzenie to dotyczy

organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy i związki, a więc znacznej części podmiotów, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy.

Określenie dokumentacji sporządzonej w postaci innej niż elektroniczna jako dokumentacji niearchiwalnej jest konsekwencją zrównania odwzorowania cyfrowego z jego papierowym oryginałem, który po spełnieniu warunków opisanych powyżej, będzie można poddać brakowaniu. Wówczas kwalifikacja archiwalna obejmować będzie jedynie dokumenty elektroniczne będące odwzorowaniami cyfrowymi, które zgromadzone zostały w systemie EZD. Kwalifikacja tej dokumentacji odbywa się na podstawie odrębnych przepisów.

Wprowadzenie zmiany brzmienia w art. 21 w ust. 1 pkt 5 i 9 i w art. 28 w ust. 1 pkt 5 ustawy, polegającej na wskazaniu prowadzenia przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych oraz archiwa państwowe działalności edukacyjnej pozwoli uzupełnić działania popularyzacyjne i informacyjne prowadzone od lat, zarówno przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, jak i archiwa państwowe, samodzielnie i we współpracy z innymi instytucjami, szkołami, uczelniami wyższymi, muzeami, czy też towarzystwami naukowymi.

Działalność ta obejmie edukację z zakresu historii Polski i źródeł ją dokumentujących. Będzie ona prowadzona w oparciu o bogate zasoby archiwalne w ramach lekcji archiwalnych, konferencji, seminariów czy zebrań naukowych skierowanych do uczniów, studentów, miłośników historii, badaczy genealogicznych i archiwistów rodzinnych.

Prowadzona może być także edukacja zawodowa, skierowana do różnych grup odbiorców, rozwijająca ich warsztat pracy. Głównymi zainteresowanymi będą w tym przypadku nauczyciele, zwłaszcza prowadzący zajęcia z historii i wiedzy o społeczeństwie. Działania w tym zakresie kierowane mogą być także do pracowników biurowych, kancelarii i archiwów oraz innych instytucji posiadających i zarządzających dokumentacją, w tym instytucji polonijnych. Edukacja tych grup służyłaby rozwijaniu ich wiedzy z zakresu zarządzania, zabezpieczania (konserwacji i digitalizacji) oraz archiwizacji dokumentacji, w tym podnoszeniu poziomu wiedzy i kompetencji osób i instytucji w zakresie dokumentów elektronicznych. Działania edukacyjne tego rodzaju, obejmujące zajęcia teoretyczne i praktyczne mogą być prowadzone w ramach warsztatów, szkoleń, konferencji i seminariów.

Proponuje się także zmianę brzmienia w art. 21 ust. 1a przez dodanie możliwości wydawania przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych zarządzeń dotyczących nadzoru nad prowadzoną przez archiwa państwowe działalnością naukową, wydawniczą i edukacyjną oraz w sprawach popularyzacji.

Projekt ustawy przewiduje również zmianę porządkującą w art. 36a ustawy, polegającą na uchyleniu pkt 3 tego przepisu, który zawiera odesłanie do uchylonego wcześniej art. 16 ust 1.

W projekcie proponuje się ponadto dodanie nowego artykułu 39a, który wprowadza możliwość nadawania osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym wyróżniającym się w dziedzinie działalności archiwalnej odznaki honorowej „Za Zasługi dla Dziedzictwa Archiwalnego” oraz daje podstawę do wydania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego aktu wykonawczego określającego tryb nadawania, wzór i sposób noszenia tej odznaki. Dotychczas w kompetencjach Dyrektora Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych pozostawało przyznawanie odznaki honorowej „Za Zasługi dla Archiwistyki”. Projektowany art. 7 ma na celu zachowanie ważności dotychczas przyznawanych odznak wobec ustawowego zastąpienia ich odznaką „Za Zasługi dla Dziedzictwa Archiwalnego”.

Projektowana ustawa przewiduje, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 5 ust. 2b i 2c ustawy zachowają moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b i 2c w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą, nie dłużej jednak niż w przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt nie wywiera wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera norm technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji, zgodnie z trybem określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.