

**Marta Jasińska**

Urząd Miejski w Nowej Soli  
mar-tus1@wp.pl

**Bogdan Ślusarz**

Uniwersytet Zielonogórski  
ORCID 0000-0003-4399-4706  
b.slusarz@wpa.uz.zgora.pl

## Procesy kancelaryjne w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Nowej Soli

**Słowa kluczowe:** procesy kancelaryjne, systemem tradycyjny, system elektroniczny, korespondencja przychodząca, korespondencja wychodząca

**Streszczenie.** Artykuł porusza problemy, z jakimi mierzą się urzędnicy. Codziennie do urzędu wpływa i rejestrowanych jest kilkaset pism w sposób tradycyjny oraz elektroniczny. Korespondencja ta jest zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. Celem artykułu jest analiza literatury przedmiotu oraz zbadanie opinii pracowników Urzędu Miejskiego w Nowej Soli odnośnie do obu systemów. Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny, techniką ankiety, a narzędziem kwestionariusz ankiety, na który odpowiedziało 60 respondentów. Z wyników przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy Urzędu Miejskiego uważają system elektroniczny za bardziej efektywny w porównaniu z systemem tradycyjnym.

### Office processes in local government units on the example of the Municipal Office in Nowa Sól

**Keywords:** office processes, traditional system, electronic system, incoming correspondence, outgoing correspondence

**Summary.** The article touches on the problems that government officials face every day. Every day, the office receives and registers several hundred letters in a traditional way and with use of electronic systems. This correspondence is from both individuals and legal entities. The aim of the article is to analyze the literature on the subject and to examine the opinions of the employees of the Municipal Office in Nowa Sól regarding both systems. The research method was a diagnostic survey, the technique was a survey, and the tool was a questionnaire, which was answered by 60 respondents. The results of the research shows that the employees of the Municipal Office consider the electronic system to be more effective in comparison to the traditional system.

## Wprowadzenie

Autorzy artykułu podjęli próbę analizy procesów kancelaryjnych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Nowej Soli.

Jest to problem wart podkreślenia, ponieważ przez urząd przepływa duża ilość danych. Przepływ informacji dotyczy nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale również interesantów, którzy załatwiają różnego rodzaju sprawy w urzędzie. Zazwyczaj interesanci nie zagłębiają się w kwestie, kto będzie rozpatrywać ich sprawę, zależy im na szybkim i rzetelnym jej załatwieniu. Sposobem na to jest właściwa organizacja pracy urzędu, a tym samym procedury właściwego obiegu dokumentów. Interesanci rzadko wykorzystują dokumenty elektroniczne jako korespondencję, ponieważ są przyzwyczajeni do dokumentów tradycyjnych, czyli w postaci papierowej. To właśnie system elektroniczny ma służyć do sprawnego obiegu dokumentów w Jednostkach Samorządu Terytorialnego.

Artykuł powstał na podstawie obronionej pracy licencjackiej.

### Systemy kancelaryjne

W czasie dynamicznych zmian administracja publiczna wprowadziła w praktyce jako formy komunikacji i świadczenia usług trzy systemy kancelaryjne: tradycyjny, elektronicznego zarządzania dokumentacją, zwany EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją) oraz mieszany.

Administracja publiczna wykonuje szeroki wachlarz czynności. Z jednej strony są to zadania dotyczące obsługi obywateli (zadania realizowane głównie przez samorząd), z drugiej strony realizowane w ramach współpracy między różnymi podmiotami. We wszystkich tych aspektach istotną rolę odgrywa wykorzystanie możliwości elektronicznej komunikacji przy załatwianiu spraw, jak również wykorzystanie systemów teleinformatycznych wewnątrz samej organizacji, w szczególności służących do elektronicznego dokumentowania przebiegu rozstrzygania i załatwiania spraw<sup>1</sup>.

System tradycyjny opiera się na wykonywaniu czynności kancelaryjnych, dokumentowaniu przebiegu załatwiania spraw, gromadzeniu i tworzeniu dokumentacji w postaci nieelektronicznej, z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci<sup>2</sup>. Innymi słowy czynności wykonywane w tym systemie sporządza się w formie nieelektronicznej, tak samo wpływy/dokumenty elektroniczne, ale po uprzednim ich wydrukowaniu. Wobec tego wszelka dokumentacja rozdysponowana jest z punktu informacyjnego do odpowiednich wydziałów. System tradycyjny może niekiedy wspomóc

<sup>1</sup> G. Abgarowicz, E. Perlakowska, A. Prasal, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 1.

<sup>2</sup> P. Kral, *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzenia dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk 2011, s. 6.

się systemem EZD, ale należy pamiętać, że jest on tylko pomocniczy. W sytuacji gdy sprawy prowadzone są przez wyżej wymieniony system, przekazanie polega na zarejestrowaniu w systemie fizycznego przekazania pisma przychodzącego do określonego pracownika bądź komórki organizacyjnej. W urzędzie, gdzie prowadzi się sprawy w systemie tradycyjnym, sprawy i dokumenty powiązane ze sprawami są rejestrowane w odpowiednim programie, natomiast wszystkie pisma i dokumenty w wersji papierowej są przechowywane w teczkach spraw. Także w tym systemie pracy archiwizowane są teckizy z papierową dokumentacją spraw, a archiwum zakładowe programu prowadzi rejestr teczek archiwalnych i miejsc ich przechowywania. Pracownik zdający dokumentację spraw do archiwum rejestruje w programie spisy przekazywanej do archiwum zakładowego dokumentacji.

System EZD to system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych<sup>3</sup>. System powinien spełniać warunki, które określają przepisy prawa. W sytuacji gdy doręczenie pisma przychodzącego czy też dokumentu do danego pracownika bądź komórki jest w systemie EZD, procedura polega na udostępnieniu elektronicznego rekordu tego pisma konkretnemu pracownikowi bądź pracownikom danej komórki organizacyjnej. W tym systemie nie są prowadzone teckizy z dokumentacją papierową spraw – oprócz pism przychodzących i wychodzących wszelkie dokumenty związane ze sprawą pozostają bezwzględnie w wersji elektronicznej. Pisma w postaci papierowej są skanowane, odkładane do składu chronologicznego i przechowywane w punkcie informacyjno-podawczym. Spraw prowadzonych w EZD nie ma potrzeby przekazywać do archiwum, ponieważ pracownik archiwum z wykorzystaniem właściwej funkcji automatycznie rekomenduje do archiwum wszystkie sprawy, które się do tego kwalifikują. Podczas rejestracji pozycji danego pisma jego treść jest zapisywana w pliku załącznika.

W przypadku gdy dany podmiot podjął decyzję o wprowadzeniu elektronicznego zarządzania dokumentacją, oznacza to, że cechuje go czynny system klasy EZD, a wszelka dokumentacja czynności kancelaryjnych będzie obsługiwana elektronicznie.

System mieszany to połączenie obu systemów kancelaryjnych.

Aby wprowadzić system informatyczny, który kieruje obiegiem dokumentów, trzeba wykonać szczegółową analizę aktów prawnych i wewnętrznych instrukcji urzędu dotyczących przede wszystkim wytycznych w przedmiocie struktury organizacyjnej i instrukcji kancelaryjnej. Współdziałanie sekretariatu, kancelarii z komórkami organizacyjnymi musi opierać się na zgodzie i wzajemnej poprawnej współpracy, bezwzględnie zgodnie z wcześniej wspomnianymi aktami prawnymi.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Tabela 1. Porównanie metod stosowania pism w systemie tradycyjnym i EZD

| Dokumentacja                                                                                  | System tradycyjny                                                                                                                                                                                           | Elektroniczne zarządzanie dokumentacją                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pismo przychodzące w postaci papierowej                                                       | Po zarejestrowaniu przekazane do konkretnej komórki. Osoba prowadząca sprawę odkłada je do akt sprawy i przechowuje w teczce aktowej.                                                                       | Należy je zeskanować łącznie z opisem oraz przechowywać w punkcie informacyjnym. Istnieje możliwość wypożyczenia takiego dokumentu osobie prowadzącej sprawę, dokument ma miejsce jako odwzorowanie cyfrowe. |
| Pismo wychodzące (odbiorca odbierze w postaci papierowej)                                     | Jest sporządzane co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden przekazywany jest odbiorcy, a drugi odkładany do akt sprawy przechowywanych w teczce aktowej.                                           | Sporządzone w systemie klasy EZD (elektronicznie) i podpisywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Odbiorca otrzymuje je w postaci papierowej z umieszczonym własnoręcznie podpisem.                    |
| Zwrotne potwierdzenie odbioru, które wróciło do podmiotu; potwierdzenie zwrócone do jednostki | Sekretariat przekazuje do należytej komórki, osoba odpowiedzialna dołącza je do pisma wychodzącego.                                                                                                         | Zostaną zeskanowane (w niezmiennym formacie) i podłączone do sprawy w systemie klasy EZD.                                                                                                                    |
| Pismo przychodzące w postaci elektronicznej                                                   | Zostanie wydrukowane, oznaczone pieczęcią wpływu, przekazane do odpowiedniego stanowiska pracy.                                                                                                             | W formie, w jakiej zostało dostarczone, jest zachowywane w systemie klasy EZD.                                                                                                                               |
| Pismo wychodzące (odbiorca odbierze w formie elektronicznej)                                  | Przygotowywane w dwóch wersjach: papierowej z własnoręcznym podpisem, odkładane do akt sprawy i przechowywane w teczce aktowej i elektronicznie, należy je podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym. | Przechowuje się w systemie klasy EZD (elektronicznie), należy je podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, poprzez środek komunikacji elektronicznej przekazywane jest odbiorcy.                      |

Źródło: opracowanie własne.

Dla wyżej wymienionych systemów wyjątkiem może być system dziedziny, który definiowany jest jako samodzielny i niezależny system informatyczny, stworzony do świadczenia usług tylko dla silnie określonego obszaru danego przedsiębiorstwa. Nie stanowi on części innego systemu dziedziny, ale może być producentem lub konsumentem informacji dla innych systemów dziedziny<sup>4</sup>. Przykładem takiego systemu może być m.in. Baza Usług Stanu Cywilnego (BUSC), w której prowadzi się rejestry stanu cywilnego, np. rejestracja urodzenia dziecka, zawarcia związku małżeńskiego czy zgonu.

<sup>4</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/System\\_dziedziny](https://pl.wikipedia.org/wiki/System_dziedziny) [dostęp: 31.10.2022].

## 2. Podstawy prawne

Podstawy prawne odnośnie do jednostek samorządu terytorialnego możemy znaleźć już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski<sup>5</sup>, a mianowicie w art. 164, który stanowi, że:

- Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
- Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
- Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Obok ustawy zasadniczej jednym z głównych aktów prawnych odnoszących się do analizowanego zagadnienia jest Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA), który w art. 63 § 1 wskazuje, że prawidłowe wniesienie podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) odbywa się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania<sup>6</sup>.

Kolejnym bardzo ważnym aktem prawnym jest Instrukcja Kancelaryjna, a ściślej mówiąc: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, którego § 1. 1. określa:

- instrukcję kancelaryjną,
- sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt,
- instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, zwaną dalej „instrukcją archiwalną”, dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy, zwanych dalej „podmiotami”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

<sup>6</sup> Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jak i Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym to kolejne akty prawne odnoszące się do zarządzania dokumentacją.

Instrukcja kancelaryjna określa szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiocie oraz reguluje postępowanie w tym zakresie z wszelką dokumentacją, jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie stanowią inaczej, czyli niezależnie od techniki jej wytwarzania, postaci fizycznej oraz informacji w niej zawartych oraz począwszy od wpływu lub powstania dokumentacji wewnątrz do momentu jej uznania za część dokumentacji w archiwum zakładowym<sup>8</sup>. Instrukcja kancelaryjna przedstawia, jak postąpić z dokumentem, który trafił do urzędu. Każda jednostka samorządu terytorialnego musi posiadać i stosować instrukcję kancelaryjną, będącą wewnętrznym dokumentem określonej jednostki. Za jej przygotowanie i wykonanie odpowiada kierownik komórki organizacyjnej urzędu, w tym przypadku Prezydent Miasta. Musi on jasno i precyzyjnie skonkretyzować całą procedurę postępowania z dokumentami.

Organ, formułując daną instrukcję kancelaryjną i związane z nią czynności, jest zobowiązany do wyznaczenia dyspozycji, w jaki sposób załatwiać i rozstrzygać dane sprawy. Zarządzanie dokumentacją musi być odpowiednio rejestrowane, gromadzone i udostępniane. System EZD nakłada obowiązek rejestrowania wszystkich czynności kancelaryjnych w formie elektronicznej, od przyjęcia przesyłki przez założenie i prowadzenie sprawy, gromadzenie dokumentacji w danej sprawie, aż po jej archiwizację<sup>9</sup>. Wszelką dokumentację należy zeskanować i przechowywać w punkcie informacyjnym w przeznaczonych do tego pudłach w zakresie składów chronologicznych.

Istotne dla postępowania zmian w systemie kancelaryjnym może być m.in. przełożenie postaci drukowanej (papierowej) na formę elektroniczną. W rozumieniu instrukcji kancelaryjnej dokument jest to akt będący dowodem, ustanawiający uprawnienie lub stwierdzający prawdziwość określonych w nim zdarzeń lub danych<sup>10</sup>. Ważne jest przedstawienie środków komunikacji elektronicznej, do których należą: elektroniczna skrzynka podawcza (ESP)<sup>11</sup>, formularz elektroniczny, poczta elektroniczna, sms oraz mms.

<sup>8</sup> P. Kral, *op. cit.*, s. 17.

<sup>9</sup> Zasady funkcjonowania systemu EZD zostały przyjęte na mocy 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. z 2011 r. Nr 14, poz. 67, zob. załącznik nr 1, Instrukcja kancelaryjna, s. 749.

<sup>10</sup> J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 212.

<sup>11</sup> Elektroniczna Skrzynka Podawcza – dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu

KPA stanowi, iż np. z podaniem można wystąpić drogą elektroniczną, kierując je na elektroniczną skrzynkę podawczą. Aby złożyć podanie w takiej formie, po pierwsze należy posiadać konto na platformie ePuap (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), a po drugie organ administracji powinien udostępnić jej adres. Zazwyczaj udostępnia się go w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W pełni się zgadzam z tym, co pisze Artur Prasal: „Należy dodatkowo zwrócić uwagę na często popełniany błąd pojęciowy dotyczący rozróżnienia terminu ePUAP odnośnie do ESP. Zdarza się bowiem, iż wskazuje się, że podanie zostało przekazane przez ePUAP. Natomiast w rzeczywistości ePUAP jest system teleinformatycznym, w ramach którego udostępniono m.in. elektroniczną skrzynkę podawczą, a podania są w rzeczywistości przekazywane przez ESP”<sup>12</sup>.

W dobie czwartej rewolucji technicznej trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem Zbigniewa Leońskiego, iż „instrukcje kancelaryjne dotyczą również zastosowania informatyki w czynnościach kancelaryjnych. W rachubę wchodzi tu odpowiednie oprogramowanie, przechowywanie w pamięci komputerowej i zabezpieczenie przechowywanych danych, wreszcie przyjmowanie i wysyłanie korespondencji za pomocą poczty elektronicznej”<sup>13</sup>.

### **3. Rejestr korespondencji przychodzącej i wychodzącej w badanym podmiocie**

#### **Korespondencja przychodząca**

Wpływ dokumentów do urzędu może przybrać różną formę: np. mogą być dostarczone osobiście w formie papierowej, poprzez operatora pocztowego, kuriera, gońca, jak i w formie elektronicznej na skrzynkę ESP, ePUAP, PeUP. Na każdym piśmie wpływającym przybijana jest pieczętka wpływu (Urząd Miejski w Nowej Soli wpłynęło dnia...). Wszystkie pisma, które wpłynęły, przekazywane są do kierownika organu, w tym przypadku do Prezydenta Miasta, w celu zadekretowania, czyli wskazania przez Prezydenta, do jakiej komórki organizacyjnej powinno być skierowane pismo. Może się zdarzyć tak, że Prezydent wskaże więcej niż jedną komórkę, wtedy „pierwszeństwo” przekazania, jak i ewentualnego wypożyczenia pisma ma pierwsza wskazana komórka. Po zadekretowaniu wszystkie pisma z powrotem przekazywane są do punktu informacyjnego. Pracownik punktu informacyjnego

---

powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego, art. 3 pkt 17 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.

<sup>12</sup> A. Prasal, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 23.

<sup>13</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 149.

przyjmuje pismo przychodzące i wpisuje je do rejestru korespondencji przychodzącej. Rejestrację pism dokonuje się w następujący sposób: pismo przekazywane jest do składu chronologicznego (pełnego bądź niepełnego); ustanawiana jest data wpływu pisma; wpisany temat sprawy; jeżeli pismo posiada znak sprawy to wpisujemy, zaznaczamy formę doręczenia dokumentu (np. polecony za potwierdzeniem), wpisujemy (zaciągamy z bazy danych) kontrahenta jeżeli nie ma go w bazie danych to należy go utworzyć i zapisać, zaznaczamy okienko „zastosuj” dzięki któremu zostaje wygenerowany nr RKP, który należy zapisać na przyjętym dokumencie np. RKP-00601/23; otrzymany dokument jest skanowany i zapisany w systemie w rejestrze korespondencji przychodzącej i przekazany do naczelnika wskazanej wcześniej komórki. Jeżeli pismo zadekretowane jest na więcej niż jedną komórkę, to procedura jest taka sama, z tym że przy przekazaniu do naczelników komórek najpierw wybierany jest naczelnik pierwszej zadekretowanej komórki, oraz pozostali naczelnicy z imienia i nazwiska, kończąc w ten sam sposób „przekaż i wyjdź” oraz „zapisz i wyjdź”.

Pisma przychodzące drogą elektroniczną numer RKP mają nadawany automatycznie. Pracownik punktu informacyjnego wszystkie takie pisma przekazuje do Prezydenta, który decyduje, kto ma otrzymać dany dokument i przekazuje go dalej.

Rejestry pism przychodzących służą do: odbierania, opracowywania i przekazywania. Pozwalają również na to, aby użytkownik wyszukał i odebrał przekazane do niego pismo oraz przekazał takie pismo do innego użytkownika. Formy pism przychodzących możemy podzielić na:

- nieodebrane – dają możliwość wyszukania pisma przychodzącego przekazanego do użytkownika, ale jeszcze przez niego nieodebranego, podobnie jak pisma odrzucone, które są przekazane przez danego użytkownika i odrzucone przez adresata przekazania,
- odrzucone – pisma przychodzące przekazane przez aktualnego użytkownika i odrzucone przez adresata przekazania,
- w opracowaniu – ta forma daje możliwość wyszukania pisma przychodzącego, które aktualnie jest opracowywane przez użytkownika programu,
- przekazywane – pozwala wyszukać pisma przychodzące przekazane przez użytkownika programu, ale których adresat jeszcze nie odebrał,
- aktualne – znajdują się tu wszystkie pisma, które leżą w kompetencji aktualnego użytkownika, ale które nie są pismami historycznymi. Znajdują się tu również pisma przychodzące nieodebrane, odrzucone, w opracowaniu, przekazywane, a także pisma, które były opracowane kiedyś przez użytkownika nienależące do wcześniej wymienionych kategorii – nie są one historyczne,
- historyczne – pozwalają wyszukać pisma przychodzące, które są załatwiane przez użytkownika i oznaczane jako historyczne.

Tabela 2. Rejestr Korespondencji Przychodzącej w UM w Nowej Soli

| Rok  | Forma elektroniczna (ESP, ePUAP, PeUP) | Forma papierowa |
|------|----------------------------------------|-----------------|
| 2018 | 1024                                   | 24 086          |
| 2019 | 209                                    | 28 730          |
| 2020 | 586                                    | 23 460          |
| 2021 | 3091                                   | 36 203          |
| 2022 | 2996                                   | 41 167          |

Źródło: opracowanie własne.

### Korespondencja wychodząca

Przy załatwianiu spraw zazwyczaj sporządza się szablon pisma wychodzącego. Pismo takie przypisuje się do sprawy poprzez nadanie mu odpowiedniego znaku. Wymaga akceptacji, opatrzone zostaje datą sporządzenia i własnoręcznym podpisem.

Sporządza się je zazwyczaj w dwóch egzemplarzach, gdzie jeden zostaje odłożony do akt sprawy, a drugi wysyłany jest do odbiorcy. Osoba odpowiedzialna za sporządzenie pisma wybiera również sposób wysyłki do adresata. Jeżeli jest to wysyłka, która wymaga potwierdzenia odbiorcy, wypełnia „zwrotkę”, na której umieszcza dane adresata, znak sprawy, wydział i pieczętkę urzędu. Pismu, które zostało przyłączone do akt sprawy, pracownik sekretariatu nadaje pieczęć „wysłano dnia...” i opatruje podpisem. Rejestr przesyłek wychodzących zaciągany jest automatycznie, pracownik punktu kancelaryjnego wraz z bieżącą datą drukuje rejestr, na podstawie którego prowadzona jest „pocztowa książka nadawcza”, gdzie obok danych adresatów wybiera format przesyłki, sposób wysłania przesyłek oraz kwotę opłaty za daną przesyłkę, na koniec wszystko sumując. Wydruki takiego rejestru sporządza się zawsze w dwóch egzemplarzach. Oba oddawane są wraz z przesyłkami do operatora pocztowego, a na następny dzień roboczy jeden egzemplarz wraz z pieczęcią i podpisem pracownika poczty polskiej jest zwracany do punktu kancelaryjnego.

Tabela 3. Rejestr Korespondencji Wychodzącej w UM w Nowej Soli

| Rok  | Forma elektroniczna (ESP, ePUAP, PeUP) | Forma papierowa |
|------|----------------------------------------|-----------------|
| 2018 | 158                                    | 2 038           |
| 2019 | 1337                                   | 36 453          |
| 2020 | 2497                                   | 34 264          |
| 2021 | 1541                                   | 13 237          |
| 2022 | 2028                                   | 12 511          |

Źródło: opracowanie własne.

Jeden i drugi system ma swoje wady i zalety. Od dawna obieg dokumentów przyjmował fizyczny schemat, czyli od urzędnika do urzędnika, od wydziału do wydziału. Wszystko to było przechowywane w formie papierowej. Jednak w ciągu lat nastąpił nagły postęp, gdzie papierowe dokumenty zaczęły znikać, a w ich miejsce pojawiły się dokumenty cyfrowe, które przechowywane są elektronicznie. Porównajmy zatem oba systemy obiegu dokumentów.

Pierwszorzędną dominacją tradycyjnego systemu obiegu dokumentów jest przyzwyczajenie. W tej sytuacji wszystko (cały proces) jest znane, nie jest więc potrzebne wprowadzanie w życie specjalnego szkolenia, które jest związane z kosztami i czasem. Zaletą jest też brak obowiązku cyfryzacji ówczesnego archiwum i bieżącej dokumentacji. Zasadniczą wadą tradycyjnego obiegu dokumentów jest czas poświęcany na odnajdywanie różnego rodzaju dokumentów. Obieg tradycyjny niesie za sobą niepotrzebne koszty i nie jest dobrą praktyką, choćby ze względu na brak należytej ochrony dokumentów przed dostępem osób nieupoważnionych, zwłaszcza w kontekście danych wrażliwych, co w dobie obowiązywania RODO ma kluczowe znaczenie. Ponadto zbiór dokumentów w postaci papierowej fizycznie zajmuje bardzo dużo miejsca i konieczne jest zorganizowanie fizycznego archiwum. Takie archiwum wiąże się nie tylko z dodatkowymi kosztami, ale i z czasem, jaki traci się na szukanie konkretnego pisma, aby przekazać je odpowiedniej osobie lub do odpowiedniego wydziału, co znacząco utrudnia codzienną pracę. Ponadto dokumenty w takiej formie łatwo mogą się zgubić bądź ulec zniszczeniu. Utrudnieniem jest także wysyłanie poczty tradycyjnej, co nierzadko zabiera nawet kilka dni w ciągu całego procesu. Kolejne wady systemu tradycyjnego to:

- zatrudnienie gońca, aby przekazał wszelką dokumentację (na terenie miasta), pocztę do adresatów, instytucji czy jednostek podległych urzędowi,
- na skutek zdarzeń losowych takich jak pożar lub powódź dokumentacja narażona jest na nieodwracalne zniszczenie,
- koszty związane z kupnem kopert, papieru ksero, tonerów do drukarki itp.,
- tradycyjny obieg jest obiegiem nieekologicznym,
- szukanie osoby wewnątrz urzędu, która ma złożyć podpis na piśmie.

Podsumowując – system tradycyjnego obiegu dokumentów ma więcej wad niż zalet.

Analizując jednak elektroniczny system obiegu dokumentacji, należy stwierdzić, że obok zalet ma również wady:

- początkowe koszty związane z wdrożeniem systemu; zainwestowanie w oprogramowanie, odpowiedni sprzęt komputerowy, ochronę danych,
- możliwość włamania się hakerów, a co za tym idzie, utrata ważnych danych,
- sporządzanie dodatkowych kopii zapasowych w programie,

- awarie techniczne, przez które istnieje prawdopodobieństwo utraty danych zapisanych na dysku,
- znalezienie specjalisty, aby wdrożył system, jak i czas poświęcony na wdrożenie,
- przeszkolenie pracowników z nowego systemu,
- obawa pracowników, że elektroniczne zarządzanie dokumentacją zabierze ich miejsce pracy,
- problemy techniczne i programistyczne przy instalowaniu,
- pomimo elektronicznego systemu obiegu dokumentów i tak należy drukować wybrane pisma urzędowe,
- należy we właściwy sposób archiwizować i katalogować dokumentację, eliminując błędy,
- zbytne przyzwyczajenie do tradycyjnego systemu,
- ryzyko nieumyślnego przekazania dokumentacji osobom postronnym,
- konieczność zdigitalizowania obecnej dokumentacji.

Mimo wymienionych wad, system elektroniczny ma wiele zalet:

- brak fizycznego archiwum, co daje nam oszczędność miejsca,
- szybki, sprawny obieg dokumentów, wszelkie wnioski przesłane online trafiają do odbiorcy w kilka sekund,
- sprawdzenie całej historii obiegu dokumentów (np. na jakim etapie jest sprawa lub u kogo się zatrzymała),
- szybkość w odnalezieniu archiwalnej dokumentacji,
- podpisanie dokumentów bez potrzeby ich drukowania (o ile osoba posiada kwalifikowany podpis elektroniczny),
- ogólny brak konieczności drukowania pism,
- oszczędność czasu i pieniędzy (mimo zainwestowania pieniędzy na początku wdrożenia systemu),
- lepszy dostęp do informacji,
- redukcja ilości dokumentacji papierowej,
- udoskonalenie załatwiania różnych spraw wewnątrz urzędu,
- zwiększenie efektywności swojej pracy,
- możliwość wysłania jednego komunikatu dotyczącego wszystkich pracowników za pomocą „jednego kliknięcia”, bez potrzeby informowania każdego z osobna,
- możliwość pracy zdalnej, co sprawdziło się podczas pandemii,
- przydzielenie odpowiedniego pracownika do właściwych zadań,
- złożenie elektronicznego wniosku urlopowego.

Doręczenie elektroniczne, choć skutkujące jak doręczenie papierowego dokumentu, rozpowszechniało się bardzo powoli. Głównie z powodu słabego poziomu cyfryzacji społeczeństwa, braku zaufania do tej formy załatwiania spraw, przywią-

zania urzędników do papieru czy względnie wysokiego kosztu certyfikatu kwalifikowanego. Powaga czerwonej pieczętki dla wielu obywateli jest wciąż jedynym akceptowalnym dowodem autentyczności pisma urzędowego<sup>14</sup>.

Ostatecznie należy stwierdzić, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest znacząco efektywniejszy od tradycyjnego, ponieważ ma dużo więcej zalet: przede wszystkim oszczędność czasu, mniejszy chaos, minimalne szanse na zagubienie dokumentów, a także możliwość bezpośredniego wglądu z jakiegokolwiek miejsca oraz mobilność. Wpływa pozytywnie na efektywność pracy, jest dużym udogodnieniem, co więcej, można kontrolować, jaki jest stan sprawy na każdym etapie obiegu dokumentów.

### Wnioski końcowe – wybrane wyniki badań

W powyższym artykule autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie, czy elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego. Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego, co korzystnie wpływa na sprawność załatwiania spraw w urzędzie.

Zebrane dane oraz przegląd literatury pozwoliły na dokonanie analizy postawionego problemu badawczego. W badaniu wykorzystano wyłącznie kwestionariusz ankiety, wzięło w nim udział 60 pracowników (45 kobiet i 15 mężczyzn).

Ankietowani wystawili samoocenę z zakresu poziomu wiedzy na temat procesów kancelaryjnych, z czego 43 osoby oceniły swój poziom wiedzy jako średni, 17 – jako wysoki. Żaden z pracowników nie uznał swojego poziomu wiedzy jako niski. Najwięcej osób, które wybrały swój poziom wiedzy jako średni, to pracownicy ze stażem do lat 5; badani, którzy wybrali swój poziom wiedzy jako wysoki, to pracownicy ze stażem 20 lat i więcej.

Badani uznali, że są gotowi na podwyższanie swoich kwalifikacji w zakresie cyfryzacji. Większość zdecydowanie deklaruje, że weźmie w nich udział, a część boi się, że nie zrozumie „nowości”. Tylko 7% pracowników uważa, że takie szkolenia są niepotrzebne.

Za największą wadę systemu tradycyjnego respondenci uznali fakt, że dokumenty w postaci papierowej zajmują dużo miejsca, co wiąże się również z kosztami utrzymania i przechowywania dokumentów w archiwum. Zaletą jest ich fizyczna forma. W systemie elektronicznym wybrano wszystkie zaproponowane zalety (ilość oddanych głosów była bardzo podobna), przy czym nieznacznie, ale jednak największą zaletą jest ochrona środowiska, największą zaś wadą są awarie techniczne.

<sup>14</sup> T. Rusiniak, *Doręczanie pism drogą elektroniczną*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menadżerów IT sektora publicznego” 2021, nr 12(169), s. 38.

Na pytania, w jakiej formie powinny wpływać pisma od osób fizycznych, a w jaki sposób od instytucji, za sposobem tradycyjnym w przypadku osób fizycznych opowiedziało się 21 osób, za sposobem elektronicznym 23 osoby, dla 16 osób nie ma różnicy, w jaki sposób wpłyną pisma. Z kolei odnośnie do systemu wpływu pism od instytucji 36 respondentów jest za systemem elektronicznym, 11 za tradycyjnym, a 13 osobom jest to obojętne.

Powyższe odpowiedzi potwierdziły, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego, a także korzystnie wpływa na sprawność załatwiania spraw w urzędzie. Nie ulega wątpliwości, że informatyzacja administracji publicznej jest konieczna i opłacalna. Zlikwiduje ona bowiem bariery biurokratyczne, skróci czas realizacji zadań, a ponadto zmniejszy również koszty związane z wysyłką w tradycyjny sposób.

## Literatura

- Abgarowicz G., Perłakowska E., Prasal A., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Kral P., *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzenia dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk 2011.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Prasal A., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Rusiniak T., *Doręczanie pism drogą elektroniczną*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menadżerów IT sektora publicznego” 2021, nr 12(169).

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

## Źródła internetowe

[https://pl.wikipedia.org/wiki/System\\_dziedzinywy](https://pl.wikipedia.org/wiki/System_dziedzinywy)