



00122917



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.02.2016
P/16/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/064 – Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/90/2016 z dnia 19 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Archiwum Państwowe w Białymstoku, ul. Rynek Kościuszki 4, 15-426 Białystok (zwane dalej „APB” lub „Archiwum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kietliński - Dyrektor APB ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³, Archiwum realizowało obowiązki w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i placowej pracodawców z już nieistniejących zakładów. Na bieżąco sporządzano kopie i odpisy z będących w zasobie Archiwum dokumentów, potrzebnych do uzyskania świadczeń emerytalnych, pobierając za tę usługę opłaty mieszczące się w granicach przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r.⁴ Pomagano też, mimo braku takiego obowiązku, w poszukiwaniu miejsca składowania dokumentacji osobowej i placowej, nieznajdującej się w zasobie APB. Pomoc ta mogła być jednak w pełni skuteczna jedynie w przypadku, gdy poszukiwana dokumentacja znajdowała się u legalnych przechowawców, bowiem Archiwum nie posiadało wystarczających instrumentów, pozwalających na jednoznaczne ustalenie miejsca przechowywania dokumentacji przez podmioty do tego nieuprawnione.

Archiwum nie przekazywało do centrali ZUS i NDAP⁵ wykazu pracodawców, których dokumentację przejęło uznając, że nie jest przedsiębiorcą zobowiązanym do wykonania tej czynności przepisami art. 51g ust. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁶. Dane dotyczące przejętej dokumentacji zamieszczano natomiast w elektronicznej bazie danych o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, prowadzonej przez Archiwum Państwowe w Warszawie. Do rozpoczęcia kontroli w ww. bazie nie zamieszczono jednak danych dotyczących dokumentacji przejętej na podstawie 3 z 10 zawartych w kontrolowanym okresie umów przechowania – w trakcie kontroli NIK bazę o ww. dane uzupełniono.

Archiwum przechowywało dokumentację osobową i placową (przejętą w całości na podstawie umów cywilnoprawnych) w warunkach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców⁷, z wyjątkiem zapewnienia

¹ Od 1 listopada 2000 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. Badaniem objęto także działania wcześniejsze i późniejsze, mające związek z działaniami podjętymi w ww. okresie

⁴ Rozporządzenie w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłaty za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania (Dz. U. nr 28, poz. 240). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r.”

⁵ Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1506. Ustawa zwana dalej „ustawą o archiwach”.

⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 284. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków przechowywania dokumentacji”.

w pomieszczeniu, w którym przechowywana była dokumentacja wymogów, dotyczących temperatury i wilgotności. Ponadto temperatura i wilgotność – wbrew obowiązkowi wynikającemu z ww. rozporządzenia – nie były kontrolowane codziennie, a część przejętej dokumentacji nie była składowana w ww. pomieszczeniu na bieżąco. Na dzień kontroli praktycznie też nie dysponowano rezerwą magazynową przeznaczoną na składowanie dokumentacji niearchiwalnej. Sytuacja ta powinna ulec poprawie w I połowie 2018 roku, w związku z realizowaną inwestycją polegającą na budowie nowej siedziby APB.

Z tytułu realizacji zawartych w kontrolowanym okresie 10 umów przechowania Archiwum uzyskało 34.090 zł. Środków tych nie przekazano do budżetu państwa, lecz gromadzono na rachunku pomocniczym sum na zlecenie, a następnie wydatkowano na pokrycie kosztów ww. działalności (w okresie objętym kontrolą łącznie na pokrycie tych kosztów wydatkowano 12.754 zł). Taki sposób postępowania wynikał wprawdzie z zaleceń NDAP, był jednak niezgodny z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, a wydatki pokrywają bezpośrednio z tego budżetu. Ponadto ww. wydatków dokonano, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym Archiwum, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 ww. ustawy. Niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych było również realizowanie z rachunku sum na zlecenie wydatków budżetowych tytułem czynszu za magazyn i część oprogramowania antywirusowego (w łącznej kwocie 56.570 zł), a następnie zwracanie ich na ww. rachunek z rachunku bieżącego wydatków.

Niezależnie od pomocy udzielanej zainteresowanym w poszukiwaniu miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i placowej, Archiwum identyfikowało problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do tej dokumentacji oraz nawiązało współpracę z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w sprawach dotyczących przechowywania. Podejmowało też próby nawiązania kontaktu z prawdopodobnymi niezarejestrowanymi przechowawcami dokumentacji osobowej i placowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Archiwum obowiązków w zakresie zapewnienia przechowywania i dostępu do dokumentacji osobowej i placowej pracodawców

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja przez Archiwum zadań związanych z przejmowaniem dokumentacji osobowej i placowej pracodawców

1.1.1. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. APB przechowywało 91,29 m.b. (7.042 j.a.⁹) dokumentacji niearchiwalnej przejętej od pracodawców¹⁰, na podstawie ustawy o archiwach, w tym 34,61 m.b. (5.462 j.a.) osobowej, 31,82 m.b. (824 j.a.) placowej i 24,86 m.b. (756 j.a.) innej¹¹. W okresie objętym kontrolą Archiwum przejęło 37,04 m.b. (2.970 j.a.) takiej dokumentacji, w tym: 10,76 m.b. (1542 j.a.) osobowej, 10,82 (349 j.a.) placowej i 15,46 m.b. (1079 j.a.) innej¹². (dowód: akta kontroli str. 5,11)

W latach 2013-2016 (I półrocze) APB nie podejmowało działań mających na celu zapewnienie warunków do przejmowania na przechowanie dokumentacji osobowej i placowej pracodawców na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP. Dyrektor Archiwum wyjaśnił, że wynika to z faktu, że: „w omawianym okresie żaden z ww. podmiotów nie zwracał się do nas z zapytaniem o możliwość, sugestią, czy też postanowieniem przyjęcia dokumentacji w ramach przedmiotowej procedury.”

(dowód: akta kontroli str. 214-217)

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁹ Używane skróty: m.b. – metr bieżący, j.a. - jednostka archiwalna.

¹⁰ Na koniec lat 2012-2015 stan ten wynosił kolejno: 95,95 m.b. (5.158 j.a.), 129,15 m.b. (7.906 j.a.), 130,75 m.b. (8.035 j.a.) i 89,49 m.b. (6.956 j.a.).

¹¹ Dokumentacja inna niż osobowa i placowa, przekazana przez pracodawców na podstawie umów cywilno-prawnych, głównie materiały finansowe o krótkim okresie przechowywania (5 lat), a także sprawozdania finansowe, regulaminy, dokumentacje założycielskie itp.

¹² Jednocześnie w 2015 r. wybrakowano 41,7 m.b. (1086 j.a.) dokumentacji „innej”.

Do przechowywania dokumentacji osobowej i placowej przeznaczone były wydzielone regaly w jednym z pomieszczeń magazynowych wynajmowanych przez Archiwum¹³. Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji, pomieszczenie magazynowe znajdowało się w budynku posiadającym dogodny dojazd dla pojazdów służb porządkowych i ratowniczych. Spełniało też wymogi określone w § 3 pkt 2, § 4 oraz §7 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj.: wyposażone było w ognioodporne drzwi i pożarową instalację sygnalizacyjno-alarmową oraz zabezpieczone przed włamaniem¹⁴, a znajdujące się w nim okna były przysłonięte od bezpośredniego promieniowania słonecznego. W pomieszczeniu, w którym przechowywana była dokumentacja osobowa i placowa nie były prowadzone instalacje wodociągowe, kanalizacyjne i gazowe. Znajdowała się w nim jednak instalacja centralnego ogrzewania (z kaloryferami) oraz rura doprowadzająca wodę do hydrantu wewnętrznego. W magazynie nie były zachowane odpowiednie warunki w zakresie temperatury oraz wilgotności, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 13-22)

W dniu kontroli (15 listopada 2016 r.) dokumentacja niearchiwalna przejęta przez Archiwum na podstawie sześciu z dziesięciu umów zawartych w latach 2013-2016 (I półrocze)¹⁵ nie znajdowała się w ww. magazynie, lecz w siedzibie APB, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 13-22)

Według wyjaśnień referenta ds. dokumentacji niearchiwalnej, w pomieszczeniach magazynowych na dzień kontroli (listopad 2016 r.) rezerwa na przejęcie dokumentacji niearchiwalnej wynosiła ok. 5 m.b., przy czym część dokumentacji znajdowała się w siedzibie Archiwum i w momencie jej przewiezienia do magazynu rezerwa ta zostałaby w zasadzie w całości wykorzystana. Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej zaznaczył jednak, że „W przypadku bezwzględnej konieczności przejęcia dodatkowych akt, istnieje możliwość wymiany części dotychczasowych regałów na wyższe dzięki czemu przybędzie dodatkowe 5 m.b. Jednakże wiązać się to będzie z nakładem kosztów, podczas gdy uzyskany efekt będzie daleki od satysfakcjonującego.” (dowód: akta kontroli str. 207-211)

Rezerwa magazynowa (metraż wolnych półek) dotycząca archiwaliów w Centrali APB na koniec lat 2013-2015 wynosiła kolejno¹⁶: 80 m.b., 100 m.b. i 50 m.b., a na dzień kontroli (28 listopada 2016 r.) – około 20 m.b. (dowód: akta kontroli str. 31, 146-189)

Z wyjaśnień Dyrektora APB wynika, że warunki magazynowe mają ulec poprawie po wybudowaniu nowej siedziby Archiwum. Umowa w tej sprawie - podpisana w sierpniu 2016 r. - przewiduje przekazanie budynku dla APB do końca listopada 2017 r. W I połowie 2018 roku ma nastąpić przeniesienie archiwaliów i dokumentacji osobowej i placowej. Dyrektor Archiwum poinformował, że w nowym obiekcie „rezerwa magazynowa zamknie się w 11 tysiącach m.b. półek”¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 31-32)

W okresie objętym kontrolą, zasady prowadzenia działalności w zakresie przechowywania przez archiwa dokumentacji osobowej i placowej pracodawców regulowało zarządzenie nr 19 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 30 sierpnia 2013 r.¹⁸ Wynikało z niego m.in. że:

- dokumentacja niearchiwalna powinna być składowana osobno w stosunku do pozostałego zasobu (dopuszczano możliwość wydzielenia w tym celu odrębnego sektora magazynu),
- wpływy z działalności usługowej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i placowej oraz na przejmowaniu ww. dokumentacji na podstawie postanowień sądów

¹³ Archiwum wynajmowało dwa pomieszczenia magazynowe połączone korytarzem: mniejsze (ok. 40 m²) przeznaczone wyłącznie na dokumentację archiwalną oraz większe (ok. 350 m²), w którym znajdowały się regaly z dokumentacją archiwalną i niearchiwalną.

¹⁴ Zabezpieczenia były wspólne dla obu pomieszczeń magazynowych.

¹⁵ Dotyczy 4,09 m.b. (z 37,04 m.b.) dokumentacji przejętej w okresie objętym kontrolą, w tym: 2,58 m.b. (z 21,58 m.b.) dokumentacji osobowej i placowej.

¹⁶ Wg rocznych sprawozdań opisowych z działalności APB.

¹⁷ Na dzień 30 czerwca 2016 r. zasób w Centrali APB wynosił ok. 3.000 m.b.

¹⁸ Zarządzenie w sprawie przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego, zwane dalej „Zarządzeniem nr 19 NDAP”

rejestranych i decyzji NDAP, powinny być gromadzone na rachunku pomocniczym o nazwie „sumy na zlecenie”,

- z wpływów ww. działalności usługowej powinny być pokrywane koszty tej działalności, za wyjątkiem kosztów osobowych, które pokrywane miały być w ramach środków finansowych otrzymywanych przez archiwum na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 64-67)

Prowadzenie dla ww. działalności usługowej rachunku sum na zlecenie wynikał też z zaleceń NDAP, wskazanych w pismach z 9 grudnia 2004 r. i 3 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 242-243)

W latach 2013-2016 (I półrocze) Archiwum nie występowało do NDAP, ani nie otrzymywało z NDAP interpretacji lub innych wytycznych dotyczących stosowania przepisów z zakresu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 13)

1.1.2. Archiwum nie posiadało w zasobach dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, przejmowanej w trybie art. 51p ust. 1, 3-5 ustawy o archiwach, tj. na podstawie postanowień sądów rejestrowych o wyznaczeniu archiwum do przejęcia dokumentacji zgromadzonej przez przechowawcę oraz o niemożności zapewnienia przez przechowawcę środków na koszt dalszego przechowywania dokumentacji. W okresie objętym kontrolą, a także w latach wcześniejszych do APB nie wpłynęło żadne postanowienie sądu w ww. sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 13)

1.1.3. APB nie posiadało w zasobie dokumentacji niearchiwalnej, przejętej na podstawie decyzji NDAP. W okresie objętym kontrolą (a także w latach wcześniejszych) do Archiwum nie wpłynęła żadna decyzja NDAP, nakazująca złożenie, na odpłatne przechowanie, dokumentacji osobowej i placowej należącej do pracodawcy (na podstawie art. 51z ust. 1 ustawy o archiwach) lub zgromadzonej przez przechowawcę (na podstawie art. 51h ust. 2 ww. ustawy o archiwach¹⁹).

(dowód: akta kontroli str. 7,13)

1.1.4. W latach 2013-2016 (I półrocze) APB nie posiadało regulacji wewnętrznych określających wysokość obowiązujących w Archiwum opłat za sporządzenie odpisu lub kopii przechowywanej dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. Za usługi te pobierane były opłaty wg maksymalnych stawek, określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. W trakcie kontroli Dyrektor Archiwum uregulował kwestię odpłatności za sporządzenie przez APB kopii dokumentacji.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 13, 33-49, 234-235)

APB na bieżąco przeprowadzało (na wnioski zainteresowanych) kwerendy w oparciu o przejętą od pracodawców dokumentację niearchiwalną. W okresie objętym kontrolą do Archiwum wpłynęło 390 wniosków osób fizycznych i instytucji (m.in. sądów i ZUS) poszukujących dokumentacji osobowo-placowej. W 131 przypadkach sporządzono kopie i/lub odpisy dokumentacji, za które uzyskano 3.448 zł²¹ (środki te stanowiły dochód i zostały odprowadzone do budżetu państwa). W pozostałych przypadkach poszukiwana dokumentacja nie znajdowała się w zasobach Archiwum. Analiza sposobu załatwienia 138 wniosków²² (35,4%) wykazała, że w każdym przypadku udzielano pisemnej odpowiedzi. W przypadkach, gdy APB nie posiadało w zasobach poszukiwanej dokumentacji, wskazywano prawdopodobnego przechowawcę lub podmiot, który może udzielić więcej informacji. W 18 przypadkach²³ sprawę przekazano do właściwego przechowawcy w trybie art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 10, 33-50)

¹⁹ Przepis obowiązuje od 1 listopada 2015 r.

²⁰ Wprowadzone zostało Zarządzenie nr 10 Dyrektora Archiwum Państwowego w Białymstoku z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie opłat za sporządzenie kopii dokumentacji osobowo-placowej w Archiwum Państwowym w Białymstoku, w którym stawki obowiązujące w APB ustalono na poziomie maksymalnych stawek, określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r.

²¹ Dane według ewidencji księgowej. Opłaty nie były pobierane od instytucji

²² W 50 przypadkach dokumentacja objęta wnioskiem (od 35 osób fizycznych i 15 instytucji) była przechowywana przez APB, natomiast w 88 przypadkach poszukiwana dokumentacja nie znajdowała się w zasobach APB.

²³ W tym w 6 objętych analizą

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

Z wyjaśnień referenta ds. dokumentacji niearchiwalnej wynika, że w APB nie wystąpiły przypadki rezygnacji przez zainteresowanego ze sporządzenia kopii lub odpisu dokumentacji ze względu na wysokość związanych z tym opłat.

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

1.1.5. Archiwum posiadało uprawnienia użytkownika bazy danych o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców²⁵, umożliwiające wprowadzenie stosownych danych dotyczących przejętej dokumentacji, które zdaniem Dyrektora APB było „jednoznaczne z poinformowaniem NDAP o stanie własnego posiadania przedmiotowych akt”. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (20 października 2016 r.) w bazie tej znajdowały się m.in. dane dotyczące dokumentacji niearchiwalnej przejętej przez Archiwum w latach 2013-2014. Nie zawierała ona natomiast danych o dokumentacji przejętej w latach 2015-2016 (I półrocze), o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 94-101, 218-225, 231-233)

Archiwum nie przekazywało do centrali ZUS danych na temat przejętej w danym okresie dokumentacji płacowej i osobowej, tj. wykazu pracodawców których dokumentację przejęto oraz informacji o okresie, z jakiego dokumentacja pochodzi. Zdaniem Dyrektora APB, wskazany w ustawie o archiwach obowiązek informowania Centrali ZUS o przejętej dokumentacji osobowo-płacowej²⁶ nie dotyczy Archiwum, które nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. W wyjaśnieniach Dyrektor dodał: „Informowanie Centrali ZUS o zmianie miejsca przechowywania może się odbywać na zasadzie współpracy i dobrej woli obu stron, nie jest natomiast – jak wynika z ustawy – obciążonym sankcjami obowiązkiem.” (dowód: akta kontroli str. 52-53, 218-225, 231-233)

1.2. Prowadzenie przez Archiwum działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

Przechowywana w APB dokumentacja niearchiwalna (w tym osobowa i płacowa) pochodziła wyłącznie z przejęć dokonanych na podstawie umów cywilnoprawnych (w ramach działalności usługowej Archiwum). Stan ilościowy tej dokumentacji na koniec lat 2013-2015 i na 30 czerwca 2016 r. przedstawiono w pkt. 1.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 5)

W okresie objętym kontrolą Archiwum zawarło 10 „Umów przechowania” (sześć w 2013 r. jedną w 2014 r., dwie w 2015 r. i jedną w I półroczu 2016 r.). Stosownie do art. 51p ust. 1 i 51u ust. 1 ustawy o archiwach, zostały one zawarte na okres wymagany dla danej kategorii akt. Na podstawie ww. umów APB przejęło m.in. 10,76 m.b. (1542 j.a.) dokumentacji osobowej i 10,82 m.b. (349 j.a.) płacowej z lat 1985 - 2016²⁷. Uzyskano z tego tytułu środki w wysokości 34.090 zł (odpowiednio: 28.535 zł, 1.980 zł, 575 zł i 3.000 zł)²⁸. Należności z ww. umów uregulowane zostały terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 12, 52-53)

W APB nie określono zasad ustalania opłaty za przechowywanie dokumentacji niearchiwalnej, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. W okresie objętym kontrolą wynagrodzenie za przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej (kategorii B-50) kształtowało się na poziomie od 1.250 zł do 1.666 zł za m.b.²⁹ Dyrektor APB wyjaśnił: „Odpłatne przechowywanie dokumentacji pracowniczej prowadzone jest na zasadzie wolnej gry

²⁵ Jest to elektroniczna baza danych, prowadzona przez Archiwum Państwowe w Warszawie, w której zamieszczone są dane o dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przechowywanej w archiwach państwowych, urzędach administracji centralnej i terenowej oraz u przedsiębiorców i innych przechowawców, którzy prowadzą w tym zakresie działalność gospodarczą. Baza jest dostępna (do przeglądania) na stronach internetowych.

²⁶ Zgodnie z art. 51g ust. 6 ustawy o archiwach „Przedsiębiorca przekazuje do centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych wykaz pracodawców, których dokumentację przedsiębiorca przejął w danym miesiącu kalendarzowym, oraz okres, z jakiego ta dokumentacja pochodzi, w terminie do końca następnego miesiąca kalendarzowego”

²⁷ Są to lata graniczne. Zakres czasowy dokumentacji przejętej na podstawie każdej z umów był inny.

²⁸ Kwota obejmuje wynagrodzenie za przechowywanie dokumentacji płacowej, osobowej i innej przejmowanej na podstawie umowy.

²⁹ Jest to stawka za cały okres przechowywania dokumentacji (nie określano rocznej stawki). Ustalona w umowie kwota wynagrodzenia była pobierana „z góry”.

rynkowej, dlatego też konkretne stawki są określane każdorazowo indywidualnie i są pewnym kompromisem pomiędzy opłacalnością usługi dla Archiwum, możliwościami finansowymi składającego akta, a także – co należy podkreślić – interesu obywateli. Niejednokrotnie, uznając wyższą konieczność przejęcia konkretnych akt ze względów informacyjnych i ich znaczenia dla obywateli mogących później poszukiwać stosownych zaświadczeń, stosowaliśmy niższe ceny, głównie dlatego by przejąć te materiały i mieć pewność, że zostaną zabezpieczone. Ponadto każdorazowo należy przeprowadzić oględziny akt i wziąć pod uwagę późniejsze koszty ich zabezpieczenia, nakłady pracy związane z wystawianiem zaświadczeń, ewentualne brakowania, którego koszty także zawarte są w cenie przechowywania, koszt przewozu, etc. Każdy z tych czynników ma wpływ na jednostkową cenę konkretnego przejęcia”.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 218-225)

Środki uzyskane z tytułu umów na przechowywanie dokumentacji niearchiwalnej, gromadzone były na rachunku pomocniczym „Sumy na zlecenie”³⁰. Ich stan na koniec lat 2013-2015 i na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosił kolejno: 40,4 tys. zł, 37,4 tys. zł, 34,9 tys. zł i 37,3 tys. zł. Z ww. rachunku realizowano wydatki związane z działalnością przechowalniczą, m.in.: zakupiono regały na akta osobowo-płacowe, wybrakowano dokumentację, której czas przechowywania upłynął, a także pokryto część wydatków na monitoring, czynsz za wynajem magazynów, zakup programów antywirusowych i serwera, usługi pocztowe, wodę i ścieki oraz środki czystości. Taki sposób postępowania wynikał z zaleceń NDAP przedstawionych w piśmie z 9 grudnia 2004 r. nr WF-3110-59/04, a od 7 września 2013 r. z przepisów § 4 i 6 zarządzenia Nr 19 NDAP. Było to jednak niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 80-85 242-243, 245-247)

W APB nie określono klucza, wg którego wydatki Archiwum współfinansowane były ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie. Przykładowo w 2013 r. ze środków pochodzących z „Umów przechowania” pokryto 10,5% wydatków na monitoring i 1,8% wydatków na czynsz za magazyny, natomiast w 2015 r. odpowiednio: 7% i 2%. Z wyjaśnień głównej księgowej APB wynika, że powodem nieokreślenia takiego klucza była trudność ustalenia faktycznego kosztu przechowywania dokumentacji niearchiwalnej, która jest składowana razem z dokumentacją archiwalną. Dodała „*Niezależnie od obecności akt płacowo-osobowych Archiwum poniosłoby taki sam koszt utrzymania infrastruktury służącej ich zabezpieczeniu.(...) Mając na uwadze, iż proces przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej wynosi 50 lat, archiwum ostrożnie podchodzi do wydatkowania środków znajdujących się na rachunku sum na zlecenie. Raz na kilka lat archiwum obciąża sumy na zlecenie kosztami związanymi z obsługą dokumentacji. Decyzje o obciążeniu podejmowane są każdorazowo po przeanalizowaniu możliwości finansowych Archiwum*”.

(dowód: akta kontroli str. 80-87, 198-201)

W związku z prośbą NDAP³¹, Archiwum wyliczyło w 2013 r. koszt przechowywania i obsługi przejętej w trybie działalności usługowej dokumentacji osobowej i płacowej (w tym wydania kopii i odpisów). Z szacunków wynikało, że dla całego okresu przechowywania wynosił on 982,9 tys. zł (w tym: 774,3 tys. zł - koszty osobowe i 208,6 tys. zł - czynsz³²), z czego 215,1 tys. zł już poniesiono (w latach 2004–2012), a do poniesienia w przyszłości pozostało 767,8 tys. zł. Tymczasem łączne przychody z umów na przechowywanie dokumentacji niearchiwalnej, zawartych w okresie od 1 kwietnia 2003 r. do 30 września 2013 r. wyniosły 205,8 tys. zł.

Główna księgowa wyjaśniła, że ww. wyliczenia kosztów były sporządzone wyłącznie na potrzeby wynikające z pisma NDAP. Zwróciła uwagę, że zgodnie z §4 pkt 4 Zarządzenia Nr 19 NDAP „*Koszty osobowe związane z realizacją działalności usługowej pokrywane są w ramach środków finansowych otrzymanych przez archiwum na wynagrodzenia. Stanowią one około 85% ogółu kosztów. Przedmiotowe koszty mają tendencję spadkową ze względu*

³⁰ Na taki sposób ujmowania przychodów z Umów przechowania wskazała m.in. NDAP w pismach z 9 grudnia 2004 r. i 3 sierpnia 2011 r. oraz Zarządzenie nr 19 NDAP

³¹ Pismo z 7 czerwca 2013 r.

³² Do wyliczenia przyjęto 3,7% udziału w czynszu za magazyn.

na to, iż z czasem będzie maleć liczba sporządzanych i wydawanych odpisów i kopii z dokumentacji osobowej i płacowej. Środki na czynsz niezależnie od obecności dokumentacji osobowej i płacowej zagwarantowane są w całości w planie finansowym archiwum. W związku z budową nowej siedziby dla naszego archiwum 2017 rok będzie prawdopodobnie ostatnim rokiem płatności czynszu za wynajmowane magazyny.”

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 75-79, 88-91, 205-206)

1.3. Skargi na działalność Archiwum w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz kontrole przeprowadzone w archiwum w ww. zakresie

W latach 2013-2016 (I półrocze) w Archiwum nie odnotowano żadnej skargi. W ww. okresie APB nie było też kontrolowane w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. (dowód: akta kontroli str. 93)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców przechowywana była w magazynie, niespełniającym warunków określonych w § 6 ust.1 rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji, bowiem 97% zarejestrowanych w latach 2013-2016 (I półrocze) pomiarów warunków panujących w magazynie, wskazywało na niewłaściwą temperaturę (poniżej 14°C lub powyżej 20°C) lub wilgotność (poniżej 45%)³³. Ponadto nie spełniono warunku określonego w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, gdyż wilgotność i temperatura nie były kontrolowane codziennie (w latach 2013-2015 i I półroczu 2016 r. wykonano odpowiednio: 134, 130, 144 i 78 pomiarów).

Dyrektor Archiwum wyjaśnił, że budynek magazynowy nie jest własnością APB i nie był wykonany z przeznaczeniem do przechowywania archiwaliów oraz dokumentacji osobowej i płacowej, a został wybrany do przechowywania tej dokumentacji ze względu na odpowiednią wytrzymałość stropów, centralne ogrzewanie, w miarę dogodne położenie w stosunku do siedziby Archiwum oraz korzystne koszty wynajmu. Budynek ten nie posiada odpowiednich urządzeń, pomagających w uzyskaniu wymaganych warunków do przechowywania dokumentacji (brak odpowiedniego systemu central wentylacyjnych, który dostarcza niezbędną ilość świeżego powietrza, nawilża i osusza oraz reguluje temperaturę w zależności od potrzeb). Dyrektor wyjaśnił też, że Archiwum czyniło starania mające na celu uzyskanie optymalnej temperatury i wilgotności w magazynie jednak nie przyniosły one pożądanego skutku. Zwrócił przy tym uwagę, że dla dokumentacji kat. „A”, która stanowi ponad 90% całości zgromadzonych w ww. pomieszczeniu akt, przepisy określają znacznie niższe normy (np. dopuszczalna wilgotność oscyluje między 30% a 50%). Zaznaczył też, że wszelkie standardy przechowywania dokumentacji będą zachowane w nowobudowanej siedzibie Archiwum.

Odnośnie częstotliwości dokonywania pomiaru warunków w pomieszczeniu, Dyrektor wyjaśnił, że były one dokonywane częściej niż co dwa dni robocze i dodał: „Częstsza kontrola pomiarów nie miałaby wpływu na warunki przechowywania (...). Warunki panujące w pomieszczeniu magazynowym – nie ulegały większym wahnięciom nawet w ciągu tygodnia (chyba że gwałtownie zmieniały się warunki zewnętrzne). (...) w budynku w którym znajduje się przedmiotowy magazyn nie przebywają stale pracownicy Archiwum. Aby spełnić wymogi (...) codziennie należałoby wysyłać pracownika, jedynie dla odnotowania wartości parametrów, co przy szczupłej obsadzie kadrowej jest zadaniem trudnym do wykonania.”

(dowód: akta kontroli str. 14-30, 218-225)

Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji są jednoznaczne i nie przewidują odstępstw w ich stosowaniu z uwagi na ww. okoliczności.

2. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (20 października 2016 r.) w elektronicznej bazie danych o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie zamieszczono danych dotyczących dokumentacji przejętej przez APB na podstawie

³³ Temperatura skrajnie wynosiła od 8,7 °C do 30°C, a najniższa wilgotność - 28%

trzech z 10 umów zawartych w okresie objętym kontrolą³⁴. Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej wyjaśnił, że powyższe spowodowane było niedopatrzaniem, wynikającym z nadmiaru obowiązków na zajmowanym stanowisku. Dodał, że: „*sytuacja ta dotyczyła jedynie trzech przypadków, zlikwidowanych w latach 2015 i 2016 pracodawców, których pracownicy (o czym byłem zapewniany przez właścicieli tychże podmiotów) otrzymali stosowne zaświadczenia i byli poinformowani o przewidywanym miejscu zdeponowania dokumentacji, dlatego też w związku z zaistniałą sytuacją, choć nie powinna ona mieć miejsca, interes obywateli nie był zagrożony.*” Baza została uzupełniona w trakcie kontroli NIK. (dowód: akta kontroli str. 94-99, 207-211)

3. W okresie objętym kontrolą w Archiwum środki uzyskane z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (z tytułu przejęcia dokumentacji na podstawie umów cywilnoprawnych) w łącznej kwocie 34.090 zł (w 2013 r. – 28.535 zł, w 2014 r. – 1.980 zł, w 2015 r. - 575 zł i w I półroczu 2016 r. – 3.000 zł) nie były przekazywane do budżetu państwa, lecz gromadzone na rachunku pomocniczym sum na zlecenie, z którego następnie pokrywano koszty ww. działalności (łącznie 12.753,91 zł, w tym w 2013 r. - 4.087,46 zł, w 2014 r. - 4.992,57 zł, w 2015 r. - 3.095,77 zł i w I półroczu 2016 r. 578,11 zł). Dodatkowo w latach 2013-2015 z rachunku sum na zlecenie realizowano wydatki budżetowe, które później były refundowane z rachunku wydatków budżetowych (łącznie 56.569,87 zł, w tym: 22.711,01 zł w 2013 r., 13.532,75 zł w 2014 r. i 20.326,11 zł w 2015 r.). Oplacono w ten sposób czynsz za magazyn, a także (w części) zakup oprogramowania antywirusowego (w 2013 r.). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora i głównej księgowej APB, dokonywanie wydatków budżetowych z rachunku sum na zlecenie, a następnie przekazywanie na ten rachunek, z rachunku bieżącego wydatków budżetowych, kwot równych dokonany wydatkom miało miejsce w sytuacji okresowego braku środków na koncie wydatków budżetowych, niezbędnych do terminowej realizacji zobowiązań i miało na celu niedopuszczenie do powstania odsetek za zwłokę (środki na ten cel były ujęte w planie finansowym Archiwum).

Powyższe było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że państwowe jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, a wydatki pokrywają bezpośrednio z tego budżetu (nie przewiduje również okresowego realizowania wydatków budżetowych z innych środków). Ponadto ww. wydatków na pokrycie kosztów działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców³⁵ dokonano, mimo że nie były one objęte planem finansowym Archiwum, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych m.in. w planie finansowym jednostki sektora publicznego.

Dyrektor APB wyjaśnił, że Archiwum jako państwowa jednostka budżetowa podlega bezpośrednio NDAP, a pośrednio Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego i w zakresie swej działalności obowiązane jest realizować wytyczne, zarządzenia i rozporządzenia ww. organów. Archiwum prowadziło rachunek „sumy na zlecenie” m.in. w związku z wytycznymi NDAP przekazanymi pismem z 3 sierpnia 2011 r. W piśmie tym wskazano, że archiwa tworzą rachunki pomocnicze o nazwie „sumy na zlecenie-przechowalnictwo” na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach³⁶, na którym gromadzą środki wpłacane przez zleceniodawców na podstawie art. 51p, 51u, 51z ustawy o archiwach. Ponadto, zdaniem dyrektora APB, „na prowadzenie rachunku sum na zlecenie była zgoda Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, o czym świadczy rozporządzenie Ministra Kultury

³⁴ W bazie danych nie było informacji na temat dokumentacji przejętej na podstawie wszystkich trzech umów przechowania, zawartych w latach 2015 -2016 (I półrocze).

³⁵ Dotyczy wydatków niezrefundowanych z rachunku wydatków budżetowych

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 329, rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r.”

i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2013 r.³⁷ (...) Z treści przedmiotowego rozporządzenia wynikało (...), że Archiwum Państwowe w Warszawie przejęło dotychczasowe Archiwum Państwowej Dokumentacji Osobowej i Płacowej, w tym środki finansowe (...) stanowiące sumy na zlecenie” (dowód: akta kontroli str. 59-60, 245-247)

NIK, przyjmując do wiadomości okoliczności przyjęcia przez APB opisanych powyżej zasad postępowania, w tym dyspozycje NDAP, zwraca uwagę, że wyjątki od zasady budżetowania brutto, określonej w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, sformułowane w art. 11a, art. 163 i art. 223 tej ustawy nie mają zastosowania do archiwów państwowych. Powołana ustawa nie zawiera również upoważnienia dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia zmieniającego zasady funkcjonowania jednostki budżetowej. W obowiązującym w kontrolowanym okresie rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. przyjęto wprawdzie, że jednym z rachunków pomocniczych tworzonych w państwowych jednostkach budżetowych jest rachunek sum na zlecenie (§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia), jednak przez "sumy na zlecenie" rozumie się w nim środki w zakresie krajowych środków finansowych, służące do finansowania zadań, w tym inwestycji, realizowanych wspólnie lub zleconych do wykonania państwowej jednostce budżetowej przez inne jednostki organizacyjne, ze środków zleceńodawcy (§ 2 pkt 7 rozporządzenia). Rachunek sum na zlecenie służy zatem jednostce do gromadzenia środków przekazanych przez inną jednostkę budżetową, na rzecz której jednostka będąca posiadaczem rachunku świadczy usługi, lub wspólnie z którą finansuje zadania (np. inwestycje). Wobec tego jednostka budżetowa nie może gromadzić na ww. rachunku środków otrzymanych od innego niż jednostka budżetowa podmiotu i uznać, że nie podlegają one obowiązkom odprowadzenia na rachunek dochodów budżetu państwa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Część dokumentacji niearchiwalnej przejętej przez Archiwum nie była na bieżąco składowana w miejscu do tego przeznaczonym, tj. w magazynie. W trakcie kontroli w siedzibie APB (w części biurowej) znajdowały się m.in. dokumenty przejęte przez Archiwum na podstawie sześciu z dziesięciu umów zawartych w latach 2013-2016 (I półrocze)³⁸. Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej wyjaśnił, że ze względu na zbyt duże obciążenie obowiązkami służbowymi, przedmiotowa dokumentacja nie została jeszcze odpowiednio przygotowana do przeniesienia jej do magazynu: „W większości przypadków były to niewielkie przejęcia, często o rozmiarze poniżej 0,1 m.b., bez odpowiedniego zabezpieczenia fizycznego (zbiorcze wiązki akt pozbawione obwolut). Umieszczenie tych akt w wielkopowierzchniowym magazynie, w stanie fizycznym, w jakim się znajdują, mogłoby spowodować pogorszenie ich stanu.(...) Akta te wymagają zapudłowania w alkaliczne opakowania ochronne, uzupełnienie części ewidencji, opisanie, by – przy wspomnianym rozmiarze przejęć – były możliwe do odnalezienia w trakcie zwyczajowej działalności jednostki.”

Nie kwestionując potrzeby przeprowadzenia tych czynności NIK zauważyła, że w zawartych umowach APB zobowiązało się do przechowywania dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami archiwalnymi. Budynek w którym mieści się siedziba APB posiada dojazd, niezbędny dla pojazdów służb porządkowych i ratowniczych, oraz jest wyposażony w instalację sygnalizacyjno-alarmową, zabezpieczającą przed włamaniem. Jednak w części biurowej nie prowadzi się pomiarów wilgotności i temperatury, tym samym nie ma możliwości stwierdzenia na ile pomieszczenia te spełniają wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie warunków przechowywania dokumentacji. (dowód: akta kontroli str. 14-22, 207-2011)

2. W APB nie określono szczegółowych zasad ustalania wysokości wynagrodzenia za przechowywanie dokumentacji niearchiwalnej. Przed podpisaniem umowy w sprawie przejęcia dokumentacji, nie były też sporządzane kalkulacje kosztów przechowywania przejmowanej dokumentacji, które stanowiłyby podstawę określenia ceny za ww. usługę.

³⁷ Rozporządzenie w sprawie likwidacji Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku oraz zmiany nazwy i zakresu działania archiwum Państwowego m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 650)

³⁸ Trzech umów z 2013 r. (1,85 m.b.), dwóch z 2015 r. (0,44 m.b.) i jednej z 2016 r. (1,8 m.b.).

Dyrektor Archiwum wyjaśnił: „*prowadziliśmy ze składającymi przedmiotową dokumentację aktywne negocjacje cenowe, by usługa ta była odpłatna. Konkretnych kalkulacji i analiz Archiwum nie przeprowadzało, gdyż zdajemy sobie sprawę, że w niektórych sytuacjach być może należałoby od części umów odstąpić, natomiast przez wzgląd na nasze statutowe obowiązki, jakimi jest zabezpieczanie dokumentacji, i tak nie moglibyśmy tego uczynić. (...) W mojej ocenie rachunek ekonomiczny nie może przesłaniać misji Archiwum, której nadrzędnym celem jest trwałe zachowanie świadectw przeszłości i zapewnienie każdemu obywatelowi przyjaznego, ciągłego i bezpiecznego dostępu do zgromadzonych w archiwach zasobów informacji, w tym także do dokumentacji osobowej i płacowej.* (dowód: akta kontroli str. 13, 218-225)

NIK zauważa, że zgodnie z § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 19 NDAP, warunki umów przechowywania dokumentacji powinny w szczególności zapewnić pokrycie pełnych kosztów świadczenia usług w okresie, jaki pozostaje do końca zastrzeżonego we właściwych przepisach okresu przechowywania. Jak wynika jednak z szacunków sporządzonych przez APB w 2013 r. (na potrzeby NDAP), o których szerzej napisano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia, przewidywane koszty przechowywania przez Archiwum przejętej na tamten moment dokumentacji, znacznie przekraczają kwotę uzyskanych z tego tytułu przychodów.

3. W okresie objętym kontrolą w ewidencji księgowej APB dokonywano przypisu należności z tytułu wykonania odpisów i kopii dokumentacji osobowej i płacowej nie w momencie ich powstania, a dopiero w momencie uzyskania wpłaty z ww. tytułu. Było to niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że Archiwum, jako jednostka budżetowa, powinno ujmować w zapisach księgowych wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów, a więc i przypisy należności przed ich uregulowaniem.

Zdaniem NIK taki sposób ujmowania ww. zdarzeń w ewidencji księgowej mógł przyczynić się do przypadków niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania ww. należności. Do dnia kontroli (10 listopada 2016 r.) nie wyegzekwowano należności (115 zł) z tytułu realizacji w latach 2013-2016 (I półrocze) ww. usługi w czterech z 35 objętych analizą przypadkach.³⁹

Główna księgowa APB wyjaśniła, że w Archiwum obowiązywała niepisana zasada wydawania odpisów i kopii po okazaniu dowodu wpłaty lub wysyłania dokumentów „za pobraniem”, co miało uchronić od powstawania zaległości. Z tego też powodu oraz ze względu na niskie kwoty odpłatności za ww. usługi, w ewidencji księgowej ujmowano jedynie faktycznie uzyskane przychody z tego tytułu (bez ewidencjonowania należności w momencie ich powstania). Wykazane w trakcie kontroli przypadki nieuzyskania dochodów za wykonane usługi, wynikały z nieuwagi pracownika odpowiedzialnego za wysyłkę, który dokumenty wysłał listem poleconym zwykłym.

W trakcie kontroli NIK – po interwencji telefonicznej pracownika APB – wszystkie ww. zaległości (115 zł) zostały uregulowane. W celu wyeliminowania powstawania nieregulowanych należności, dyrektor APB wydał też zarządzenie⁴⁰ określające zasady monitorowania należności i wpłat za wykonanie kwerend z dokumentacji niearchiwalnej. (dowód: akta kontroli str. 33-49, 241, 244, 198-204)

Ocena cząstkowa

Archiwum właściwie realizowało obowiązki w zakresie zapewnienia dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Na bieżąco sporządzano kopie i odpisy z posiadanych w zasobie dokumentów, potrzebnych ubezpieczonym, a pobierane w związku z tym opłaty były zgodne z przewidzianymi w przepisach. W okresie objętym kontrolą warunki w jakich przechowywana była dokumentacja osobowa i płacowa nie odpowiadały jednak wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r., w zakresie temperatury i wilgotności. Ponadto w APB nie zadbano o bieżące aktualizowanie informacji w elektronicznej bazie danych o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Dopiero w trakcie

³⁹ W każdym roku (w okresie objętym kontrolą) stwierdzono jeden przypadek nieopłaconej w całości lub części należności za wykonanie kopii lub odpisów z dokumentacji osobowej i płacowej

⁴⁰ Zarządzenie nr 11 Dyrektora APB z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie zasad realizacji usług w zakresie prowadzenia kwerend mających na celu uzyskanie poświadczenia z dokumentacji osobowej i płacowej oraz ewidencjonowania opłat

kontroli uzupełniono ją o dane dotyczące dokumentacji przejętej na podstawie trzech (wszystkich) umów zawartych w latach 2015-2016 (I półrocze). Nieprawidłowo też, tj. z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gospodarowano środkami uzyskanymi z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców.

2. Podejmowanie przez Archiwum działań w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców oraz ich skuteczność.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wykorzystywanie przez Archiwum informacji dotyczących przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców.

2.1.1. W okresie objętym kontrolą APB nie otrzymywało oficjalnych zawiadomień dotyczących: a) prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i placowej pracodawców bez wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i placowych; b) pozostawienia przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem; c) niszczenia, uszkodzenia, czynienia bezużytecznym, ukrywania lub usuwania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców; d) niezgłoszenia przez przechowawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych – zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji; e) naruszenia przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem; f) nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych. Z wyjaśnień Dyrektora Archiwum wynika, że zdarzały się jedynie pojedyncze sygnały od obywateli, którzy informowali o zbyt długim okresie oczekiwania na rozpatrzenie ich podań u prywatnych przedsiębiorców, jednak „działający w ramach rejestru marszałka przechowawcy, są przez niego, nie zaś przez archiwa państwowe, nadzorowane i kontrolowane. Po odbieranych sygnałach o opieszałości prywatnych przedsiębiorców odbyliśmy z przedstawicielami marszałka spotkanie robocze w tej materii, jednak, archiwa jako takie, nie mają w tym zakresie narzędzi formalno-prawnych, mogą jedynie współuczestniczyć z kontrolerami marszałka w wizytacjach tychże podmiotów, o ile marszałek wystąpi do Archiwum ze stosowną propozycją. Do dziś do APB nie wpłynęła żadna propozycja współpracy ze strony marszałka”. (dowód: akta kontroli str. 13, 214-217)

2.1.2. Archiwum posiadało informacje⁴¹ o czterech podmiotach (firmach, osobach fizycznych) z terenu województwa podlaskiego, które prawdopodobnie przechowują, bez uprawnień, dokumentację po zlikwidowanych zakładach pracy. APB nie informowało Policji, GIODO, ani innych organów i służb o podejrzeniu nielegalnej działalności tych podmiotów. Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej wyjaśnił: „są to jedynie potencjalni nielegalni przechowawcy, których ewentualne, niezgodne z prawem działanie nie zostało ostatecznie potwierdzone. W tych sytuacjach, o ile udało nam się uzyskać dane teled adresowe, staraliśmy się dowiedzieć telefonicznie o stanie faktycznym. W wyniku prowadzonych rozmów nie byliśmy w stanie jednoznacznie stwierdzić złamania prawa, ponadto musieliśmy wykazywać się ostrożnością, by ewentualny nielegalny przechowawca, w obawie przed sankcjami, nie porzucił dokumentacji z nieodwracalną szkodą i możliwością utraty przedmiotowej dokumentacji. Raport z prowadzonych rozmów przesłaliśmy w formie pisemnej do NDAP, jednakże w związku z tym nie otrzymaliśmy pisemnych wytycznych, co do dalszego trybu postępowania w przedmiotowym zakresie.” Informację o podjętych działaniach przekazano do NDAP pismem z 24 czerwca 2015 r., o czym szerzej napisano w pkt. 2.2.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 13, 114-115, 125-126, 207-211)

⁴¹ Na podstawie własnego rozeznania oraz danych uzyskanych z NDAP. M.in. pismem z 5 marca 2015 r. NDAP przekazała do APB „Wykaz przechowawców dokumentacji bez wpisu do rejestru ustalonych na podstawie danych posiadanych w ADOP” oraz „Wykaz podmiotów, które zajmowały się (i nadal mogą się zajmować) przechowywaniem dokumentacji osobowo-placowej”.

2.1.3. W latach 2013-2016 (I półrocze) do Archiwum nie wpłynęła żadna petycja dotycząca systemu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 93)

2.2 Identyfikacja przez Archiwum problemów w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i placowej pracodawców oraz współpraca z innymi podmiotami

2.2.1. Archiwum nie posiadało potwierdzonych danych o liczbie i siedzibie, funkcjonujących na terenie jego właściwości miejscowej, przechowawców dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji oraz podmiotów, które nie będąc organem państwowym, państwową jednostką organizacyjną, organem jednostki samorządu terytorialnego lub samorządową jednostką organizacyjną, ani podmiotami określonymi w przepisach art. 51a lub art. 51ab ustawy o archiwach weszły przed dniem 1 kwietnia 2003 r. w posiadanie dokumentacji osobowej i placowej zlikwidowanych pracodawców i przechowują ją do dnia dzisiejszego bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub nie prowadząc działalności gospodarczej. Dyrektor APB wskazał w wyjaśnieniach na „brak możliwości prawnych, technicznych i fizycznych do odnalezienia tychże podmiotów i ich wylegitymowania w tym zakresie”. Dodaje: „Archiwum dokonywało weryfikacji domniemanych nielegalnych przechowawców w oparciu o ogólnodostępne informacje teleinformatyczne i dobrą wolę ewentualnego przechowawcy. Archiwa nie posiadają uprawnień organów ścigania, więc jeżeli jego dane nie występują w ogólnym obiegu, lub dany podmiot odmówi udzielenia informacji, ewentualnie zwyczajnie zaprzeczy informacjom, nie jesteśmy w stanie (oprócz umocowań formalnych, również i fizycznie) wykonać wiele więcej w przedmiotowym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 214-217)

2.2.2. Archiwum udzielało pomocy w poszukiwaniu miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i placowej zlikwidowanych pracodawców. W odpowiedzi na pisemne zapytania osób poszukujących akt konkretnych pracodawców - w przypadku gdy dokumenty nie znajdowały się w zasobie APB – wskazywano podmioty, które są prawdopodobnymi przechowawcami lub, które będą mogły udzielić szerszej informacji w danej sprawie, o czym napisano w pkt. 1.1.4 niniejszego wystąpienia. Podobnych porad udzielano też na zapytania ustne (telefoniczne oraz podczas wizyt osobistych). W latach 2013-2016 (I półrocze) przeprowadzono ponad 1000 takich konsultacji.⁴²

(dowód: akta kontroli str. 33-51)

Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej wyjaśnił, że do ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji wykorzystywana jest głównie baza danych zlikwidowanych przedsiębiorców, prowadzona przez Archiwum Państwowe w Warszawie, która jednak nie zawiera całości informacji. Dodaje: „w takich sytuacjach również staramy się pomóc osobom poszukującym, wykorzystujemy do tego celu inne, funkcjonujące bazy (np. ZUS-u), zgromadzoną przez lata pracy wiedzę, informacje udzielane przez inne podmioty czy samych obywateli (zdarza się, że w podziękowaniu za pomoc petenci dzielą się z nami własnymi ustaleniami, które odnotowujemy w dokumentacji roboczej i następnie wykorzystujemy przy informowaniu kolejnych osób), ogólną wiedzę administracyjno-ustrojową, Krajowy Rejestr Sądowy, czy wreszcie – Internet w ogóle. Jeżeli nie jesteśmy w stanie ustalić żadnych informacji sugerujemy możliwe rozwiązania dla załatwienia konkretnej sprawy lub wskazujemy domniemane kierunki dalszych poszukiwań, wynikające z naszego doświadczenia, często też – przypuszczeń.”

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

2.2.3. Zdaniem Dyrektora APB największymi problemami w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i placowej pracodawców są:

- brak odpowiednich przepisów w zakresie możliwości kontrolowania podmiotów prowadzących komercyjną działalność przechowalniczą („archiwa nie mają takich uprawnień, a urząd marszałkowski – zgodnie z informacjami pracowników urzędu – ma niewielkie możliwości kontrolne”).

⁴² Według prowadzonego w APB podręcznego rejestru konsultacji, było ich: 173 w 2013 r., 266 w 2014 r., 372 w 2015 r. i 191 w I połowie 2016 r.

- niestworzenie możliwości korzystnego uregulowania (naprawienia) zaistniałej już (często z niewiedzy) sytuacji przechowalnictwa nielegalnego („Jeżeli emerytowany prezes, właściciel firmy, przechowuje w domu akta po niej pozostałe, możemy mu jedynie zaproponować odpłatne przekazanie na przechowalnictwo lub założenie, rzecz jasna związanej z kosztami, działalności gospodarczej w tym zakresie. Często dla takich osób obydwa rozwiązania są niemożliwe do realizacji.” (dowód: akta kontroli str. 214-217)

2.2.4. W 2013 r. Archiwum nawiązało współpracę z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego (UMWP), w zakresie spraw dotyczących przechowalnictwa. W związku z pismem NDAP z 27 sierpnia 2013 r.⁴³, zorganizowano (we wrześniu 2013 r.) spotkanie przedstawicieli APB i UMWP, na którym omówiono doświadczenia i problemy na polu odpłatnego przechowalnictwa dokumentacji niearchiwalnej. Notatkę z tego spotkania przekazano do NDAP pismem z 23 grudnia 2013 r. Referent ds. dokumentacji niearchiwalnej wyjaśnił: „Ze spotkania wynikało, że w obecnym stanie prawnym niewiele możemy zrobić. Informacja o podjętej współpracy APB z UMWP oraz o spostrzeżeniach (problemach) dotyczących przechowalnictwa została przesłana do NDAP. Mieliśmy nadzieję, że NDAP na podstawie danych ze wszystkich archiwów określi jakieś wytyczne, kierunki dalszego postępowania. Takich wytycznych jednak nie dostaliśmy”. W dalszym okresie współpraca z UMWP ograniczała się do kontaktów telefonicznych i mailowych.

(dowód: akta kontroli str. 109-113, 127-133, 212-213)

2.2.5. W 2015 r. na prośbę NDAP⁴⁴, Archiwum podjęło próbę nawiązania kontaktu z podmiotami, które prawdopodobnie prowadziły działalność przechowalniczą dokumentacji osobowo-płacowej bez wymaganego zezwolenia. Z odpowiedzi przekazanej przez APB do NDAP (pismem z 24 czerwca 2015 r.) wynika, że – mimo starań- nie udało się skontaktować z potencjalnymi nielegalnymi przechowawcami (osobami odpowiedzialnymi), a jedynie (w trzech na cztery przypadki) z członkami ich rodzin lub pracownikami, którzy jednak nie mogli lub nie chcieli udzielić dalszych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 120-126)

Dyrektor APB wyjaśnił, że nie ma wielu możliwości pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu ich działalności: „Archiwum bez uiszczenia opłaty wg umowy, stosownego postanowienia sądu lub decyzji NDAP, nie jest w stanie w innym wypadku przejąć od przechowawcy akt. Archiwum nie jest w stanie również wymóc na nim dopełnienia wszelkich formalności związanych z rejestracją takiej działalności. (...) Mogą jedynie udzielać pomocy w zakresie przeszkolenia kadr, pomocy w uzyskaniu stosownego przepisami wykształcenia czy uprawnień merytorycznych, jednak w omawianym okresie nie zgłosił się do nas żaden podmiot z taką prośbą.”

(dowód: akta kontroli str. 13, 214-217)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Archiwum prawidłowo udzielało pomocy obywatelom w poszukiwaniu dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. Nie posiadało jednak wystarczających instrumentów, pozwalających na skuteczne ustalenie miejsc składowania dokumentacji, przechowywanej przez podmioty do tego nieuprawnione. APB identyfikowało problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do dokumentacji osobowej i placowej zlikwidowanych pracodawców oraz nawiązało współpracę z UMWP w zakresie spraw dotyczących przechowalnictwa. Podejmowało też próby nawiązania kontaktu z podmiotami prowadzącymi działalność przechowalniczą bez wymaganego zezwolenia, w celu ewentualnej pomocy w rozwiązaniu tej sytuacji.

⁴³ Pismem nr DOU-WOU.060.3.2013. NDAP polecił nawiązanie kontaktu oraz współpracę z terytorialnie właściwymi marszałkami województw lub wyznaczonymi przez nich pracownikami, w celu uporządkowania spraw przechowalniczych oraz podjęcie działań zmierzających do udziału archiwów państwowych w kontrolach nad zarejestrowanymi przedsiębiorcami.

⁴⁴ Pismami z dnia 5 marca 2015 r., 16 marca 2015 r. oraz 22 maja 2015 r. (nr DOU-WOU.450.18.2015) NDAP wskazał na potrzebę nawiązania kontaktu z podmiotami prowadzącymi działalność polegającą na przechowywaniu dokumentacji osobowej i placowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania bez wymaganego wpisu do rejestru oraz umożliwienia nabycia praktyk zawodowych osobom zatrudnionym w niezarejestrowanych firmach zajmujących się przechowalnictwem dokumentacji pracowniczej, którzy ukończą kurs kancelaryjno-archiwalny i podejmą starania o zarejestrowanie działalności.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Zapewnienie w magazynie, w którym przechowywana jest dokumentacja osobowa i placowa, wymaganych warunków w zakresie temperatury i wilgotności.
2. Zamieszczanie na bieżąco, w bazie danych o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, informacji o przejętej przez Archiwum dokumentacji.
3. Odprowadzanie dochodów z tytułu działalności usługowej w zakresie przechowywania na rachunek dochodów budżetu państwa oraz pokrywanie wydatków związanych z tą działalnością środkami ujętymi w planie finansowym APB.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 16 lutego 2017 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.