



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.018.01.2016

P/16/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/064 – „Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Anna Struzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/112/2016 z 02.11.2016; 2. Ewa Gross, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/4/2017 z 02.01.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Archiwum Państwowe w Gdańsku, ul. Wałowa 5, 80-858 Gdańsk (dalej: „Archiwum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wierzbicki, Dyrektor Archiwum (dalej: „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 5-6)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą¹ Archiwum właściwie realizowało obowiązki w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Za wyjątkiem pięciu z 33 objętych badaniem przypadków na bieżąco sporządzano kopie z posiadanych w zasobie dokumentów potrzebnych ubezpieczonym, a pobierane za tę usługę opłaty mieściły się w granicach określonych przepisami. Archiwum, mimo braku takiego obowiązku, pomagało zainteresowanym w poszukiwaniu ww. dokumentacji, nieznajdującej się w jego zasobie. Wykorzystywało posiadane informacje i sygnały podejmując działania, których efektem było m.in. ustalenie miejsc przechowywania tej dokumentacji oraz doprowadzenie do jej udostępniania przez przechowawców. Archiwum weryfikowało posiadane i pozyskiwało nowe dane o przechowawcach dokumentacji zlikwidowanych jednostek i miejscach jej przechowywania. Współpracowało z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku (dalej: „UMWP”) m.in. w kwestii rozwiązywania problemów związanych z przechowawcami, którzy uchylają się do wpisu od rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych, a także z innymi instytucjami i podmiotami w celu uzyskania informacji w zakresie przechowywanych akt pracowniczych zlikwidowanych zakładów pracy.

Warunki, w jakich przechowywana była dokumentacja osobowa i płacowa (przejęta w całości na podstawie umów cywilnoprawnych) nie w pełni odpowiadały wymogom określonym przepisami (przez dwa pomieszczenia prowadzona była instalacja wodociągowa, dwa nie spełniały warunków dotyczących wilgotności i dwa – temperatury), jednak w trakcie kontroli podjęto działania w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości.

Z tytułu realizacji zawartych w okresie objętym kontrolą 15 umów przechowania, Archiwum uzyskało 116,1 tys. zł. Środków tych (stanowiących dochody budżetu państwa) nie przekazano na rachunek budżetu państwa, lecz gromadzono na rachunku sum na zlecenie, a następnie część z nich przeznaczono na sfinansowanie wydatków związanych z działalnością usługową i archiwalną. Wprawdzie było to zgodne z zaleceniami Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, jednak naruszało art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych². Ponadto ww. wydatków dokonano, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym Archiwum, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 ww. ustawy. Niezgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy Archiwum dokonało ponadto ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie (stanowiących dochody budżetu państwa) wydatków budżetowych, których kwoty następnie zwrócono z rachunku bieżącego wydatków budżetowych.

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

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Archiwum działało w szczególności na podstawie ustawy o archiwach³ oraz decyzji nr 28 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (dalej: „NDAP”) z 11 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Archiwum Państwowemu w Gdańsku. Siedziba Archiwum znajdowała się w Gdańsku (dalej: „Centrala w Gdańsku”), a w jego skład wchodził oddział zamiejscowy w Gdyni⁴ (dalej: „Oddział w Gdyni”).

Według stanu na 30.06.2016 r. w Archiwum przechowywano 437,76 mb⁵ (21.973 j.a.⁶) dokumentacji niearchiwalnej⁷, przejętej na podstawie ustawy o archiwach (w całości na podstawie umów cywilnoprawnych), w tym 138,73 mb (8.320 j.a.) osobowej, 26,79 mb (503 j.a.) płacowej i 272,24 mb (13.150 j.a.) innej⁸. W okresie objętym kontrolą Archiwum przejęło 50,78 mb (2.392 j.a.) takiej dokumentacji, w tym: 38,96 mb (902 j.a.) osobowej, 4,72 (46 j.a.) płacowej oraz 7,10 mb (1.444 j.a.) innej⁹.

Archiwum dysponowało rezerwą magazynową (przeznaczoną na materiały archiwalne) w Oddziale w Gdyni¹⁰. Rezerwa w Centrali w Gdańsku (3.700 mb półek), z uwagi na remont magazynów w budynku, mogła zostać wykorzystana w 2016 r. (po zakończeniu remontu).

W celu zapewnienia Archiwum warunków do przejmowania na przechowanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP, Dyrektor w 2015 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Gdańska o ustanowienie prawa trwałego zarządu do położonej w Gdańsku nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami magazynowo-administracyjnymi. Ustanowienie na rzecz Archiwum trwałego zarządu na ww. nieruchomości nastąpiło w listopadzie 2016 r.

Dyrektor wyjaśnił, że magazyny na ww. nieruchomości zawierają całą infrastrukturę archiwalną (w tym regały jezdne i stacjonarne, instalację alarmową i sygnalizacji zalania, klimatyzatory) i odpowiadają obecnym standardom przechowywania. Stworzona w ten sposób rezerwa półek to ok. 4.000 mb.

(dowód: akta kontroli str. 30-52, 95-231, 540-543)

W okresie objętym kontrolą Archiwum zajmowało budynki położone przy ul. Wałowej 5 w Gdańsku i przy ul. Handlowej 11 w Gdyni. Zgodnie z wymogami określonymi w § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji¹¹, budynki posiadały dogodny dojazd dla pojazdów służb porządkowych i ratowniczych.

Dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców wytworzona na nośniku papierowym (ok. 17 mb) była przechowywana w Centrali w Gdańsku w jednym magazynie (nr 7), spełniającym, według stanu na 15.11.2016 r., wymogi określone w § 3 pkt 2 lit. a i lit. b, § 4, § 5 pkt 1, § 6 ust. 2 i § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji. Magazyn wyposażono w dwoje metalowych, ognioodpornych drzwi, pożarową instalację sygnalizacyjno-alarmową, przeciwpożarowy system gaszenia gazem oraz instalację antywłamaniową. Przez magazyn nie prowadzono instalacji wodociągowej,

³ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506).

⁴ Archiwum Państwowe w Gdańsku Oddział w Gdyni.

⁵ mb – metry bieżące.

⁶ j.a. – jednostki archiwalne.

⁷ Wg stanu na 31.12.2012 r. – 489,23 m.b./ 21.638 j.a., 31.12.2013 r. – 491,93 m.b./ 21.666 j.a., 31.12.2014 r. – 404,67 m.b./ 20.289 j.a., 31.12.2015 r. – 426,60 mb/ 21.871 j.a.

⁸ Dokumentacja inna niż osobowa i płacowa, przekazana przez pracodawców na podstawie umów cywilnoprawnych, o kategorii archiwalnej np.: B-5, B-10, B-20, B-25, w tym dokumentacja księgowa, sprawozdania finansowe, regulaminy i in.

⁹ W 2014 r. przeprowadzono brakowanie dokumentacji niearchiwalnej, dla której upłynęły okresy przechowywania, wynikające z obowiązujących przepisów. Brakowaniu podlegały akta kat. B-5 w ilości 102,30 mb – 2.057 j.a.

¹⁰ Na koniec 2013 r. 5 m² i 50 mb, na koniec 2014 r. 10 m² i 100 mb, na koniec 2015 r. – 0 m² i 40 mb – odpowiednio – powierzchnia magazynowej i wolnych półek.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (Dz. U. Nr 32, poz. 284).

kanalizacyjnej i gazowej. W magazynie nie znajdowały się przedmioty i urządzenia inne, niż bezpośrednio związane z przechowywaniem dokumentacji. Wszystkie osiem okien zabezpieczono płytami przeciwpożarowymi, zamykanymi na klucz, eliminującymi światło słoneczne. Warunki wilgotności i temperatury codziennie¹² kontrolowano za pomocą automatycznego systemu pomiarowego w zintegrowanym systemie zarządzania obiektem, w którym rejestrowano wyniki tych kontroli. W magazynie utrzymywano odpowiadające wymogom określonym w załączniku do ww. rozporządzenia warunki temperatury (w przedziale od 14,90°C do 15,40°C)¹³, natomiast nie zachowano wymaganych warunków wilgotności (wilgotność względną utrzymywano w przedziale od 40,6% RH do 45% RH)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 255-281)

Dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców wytworzona na nośniku papierowym (ok. 430 mb) była przechowywana w Oddziale w Gdyni w trzech magazynach¹⁵, spełniających, według stanu na 16 i 21.11.2016 r., wymogi określone w § 3 pkt 2 lit. a i lit. b, § 5 pkt 1, § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia. Magazyny wyposażono w metalowe, ognioodporne drzwi, pożarową instalację sygnalizacyjno-alarmową. W magazynach nie było okien, nie znajdowały się w nich przedmioty i urządzenia inne, niż bezpośrednio związane z przechowywaniem dokumentacji. Warunki wilgotności i temperatury były codziennie¹⁶ kontrolowane za pomocą automatycznego systemu pomiarowego, w którym rejestrowano wyniki tych kontroli. Przez magazyny nie były prowadzone instalacje: kanalizacyjna i gazowa, jednak przez magazyny akt II i III przebiegała instalacja wodociągowa. W magazynach akt I i III utrzymywano odpowiadające wymogom określonym w załączniku do ww. rozporządzenia warunki wilgotności (odpowiednio 45,5% RH i 45,9% RH), w magazynie akt III ponadto, właściwe warunki temperatury (18,0 °C)¹⁷. W magazynie akt II nie zachowano wymaganych warunków wilgotności i temperatury¹⁸, a w magazynie akt I – temperatury¹⁹.

W trakcie kontroli przeniesiono ww. dokumentację przechowywaną w Oddziale w Gdyni do magazynu kartograficznego, spełniającego wymogi określone w § 3 pkt 2, § 4, § 5 pkt 1 oraz § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia²⁰. W magazynie tym, spełniającym wymogi dotyczące temperatury (17,3 °C), nie zapewniono wymaganych warunków wilgotności (40,3% RH).

(dowód: akta kontroli str. 282-334, 368-376)

W okresie objętym kontrolą zasady prowadzenia działalności w zakresie przechowywania przez archiwa dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców regulowało zarządzenie NDAP w sprawie przechowywania dokumentacji²¹. Wynikało z niego m.in. że:

- dokumentację niearchiwalną należało składać 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 płacowej oraz z przejmowania ww. dokumentacji na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP, powinny być gromadzone na rachunku pomocniczym o nazwie „sumy na zlecenie”,
- z ww. wpływów powinny być pokrywane koszty tej działalności, za wyjątkiem kosztów osobowych, które miały być pokrywane ze środków budżetowych otrzymywanych przez archiwa na wynagrodzenia.

Prowadzenie dla obsługi finansowej ww. działalności rachunku sum na zlecenie wynikało też z zaleceń NDAP, wskazanych w piśmie znak: BDG-WF.3110.159.2011 z 03.08.2011 r.

W okresie objętym kontrolą Archiwum nie występowało do NDAP, ani nie otrzymywało

¹² Badaniem objęto kontrole warunków wilgotności – w dniach 06-18.11.2016 r., a temperatury – w dniach 09-18.11.2016 r.

¹³ W dniach 09-18.11.2016 r.

¹⁴ W dniach 06-17.11.2016 r.

¹⁵ W magazynie akt I – ok. 370 mb, w magazynie akt II – ok. 10 mb oraz w magazynie akt III – ok. 50 mb.

¹⁶ Badaniem objęto kontrole warunków wilgotności i temperatury w dniach 18-21.06.2016 r. oraz 10-13.11.2016 r. w magazynie akt II.

¹⁷ Wg stanu na 16.11.2016 r.

¹⁸ W dniach 10-13.11.2016 r.

¹⁹ W dniu 16.11.2016 r.

²⁰ Wg stanu na 12.01.2017 r.

²¹ Zarządzenie nr 19 NDAP z 30 sierpnia 2013 r. w sprawie przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego.

interpretacji lub wytycznych dotyczących stosowania przepisów z zakresu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 218-220, 232-255, 381-413)

1.1.2. Archiwum nie posiadało w zasobach dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przejętej 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 trybie art. 51p ust. 1, 3-5 ustawy o archiwach);
- decyzji NDAP nakazujących złożenie, na odpłatne przechowanie, dokumentacji osobowej i płacowej należącej do pracodawcy (w trybie art. 51z ust. 1 ww. ustawy) lub zgromadzonej przez przechowawcę (w trybie art. 51h ust. 2 ww. ustawy).

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Archiwum postanowienia sądów lub decyzje w ww. sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 414-417)

1.1.3. Zarządzeniem w sprawie wysokości opłat za usługi archiwalne²² Dyrektor ustalił m.in. wysokość opłat za sporządzenie kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i płacowej pracodawców, w wysokości odpowiadającej maksymalnym stawkom określonym w rozporządzeniu w sprawie maksymalnej wysokości opłat²³. W ww. zarządzeniu nie ustalono wysokości opłat za sporządzenie odpisu ww. dokumentacji.

Dyrektor wyjaśnił, że w Archiwum nie wykonywano takich odpisów, zatem nie było potrzeby wprowadzania regulacji w tym zakresie. Wskazał, że w przypadku wniosku o wydanie odpisu, pobrane zostałyby opłaty w wysokości określonej w rozporządzeniu w sprawie maksymalnej wysokości opłat.

W latach 2013-2016 (I półrocze) do Archiwum wpłynęło łącznie 258 wniosków w sprawie sporządzenia kopii dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców²⁴. Z uwagi na wycofanie przez wnioskodawców dwóch wniosków (w 2015 r.), załatwiono 256 spraw.

W 174 przypadkach wydano wnioskodawcom żądane kopie dokumentacji²⁵, uzyskując łącznie 6,9 tys. zł²⁶. Dyrektor wyjaśnił, że bezwzględnym warunkiem realizacji każdego zlecenia było wcześniejsze uregulowanie należności przez zleceniodawcę.

W 84 sprawach nie wydano wnioskującym kopii dokumentacji, z powodu: nieuiszczenia przez wnioskodawcę należnej opłaty (w 34 sprawach²⁷); braku akt w zasobie (w 48 sprawach²⁸) i rezygnacji przez wnioskodawcę z kwerendy (w 2 sprawach).

Badanie sposobu załatwienia 33 losowo wybranych spraw wykazało, że w każdej sprawie udzielono wnioskodawcom pisemnej odpowiedzi. W żadnej sprawie do wysokości należnych opłat nie doliczono kosztów opłat pocztowych za wysyłkę dokumentacji do wnioskodawcy. Sprawy załatwiano w terminie od jednego do 66 dni²⁹. W 22 sprawach poinformowano wnioskodawców o odnalezieniu dokumentacji, wysokości należnej opłaty (łącznie 0,7 tys. zł) za sporządzenie kopii oraz że wydanie kopii nastąpi po uiszczeniu opłaty. Z ww. spraw: w 16 wydano kopie, za które uzyskano łącznie 0,5 tys. zł, a w sześciu kopii nie wydano z uwagi na brak wpłaty należnej opłaty. W 11 sprawach, z uwagi na brak

²² Zarządzenie nr 3 Dyrektora Archiwum Państwowego w Gdańsku z dnia 3 września 2012 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi archiwalne.

²³ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania (Dz. U. Nr 28, poz. 240).

²⁴ W 2013 r. – 80, w 2014 r. – 63, w 2015 r. – 75, w I połowie 2016 r. – 40.

²⁵ Odpowiednio w: 2013 r. – 57, 2014 r. – 47, 2015 r. – 48, I połowa 2016 r. – 22.

²⁶ 1,9 tys. zł w 2013 r., 1,9 tys. zł w 2014 r., 2,2 tys. zł w 2015 r., 0,9 tys. zł w I połowie 2016 r.

²⁷ 10 w 2013 r., dziewięciu w 2014 r., siedmiu w 2015 r. i ośmiu w I połowie 2016 r.

²⁸ 13 w 2013 r., siedmiu w 2014 r., 18 w 2015 r. i 10 w I połowie 2016 r.

²⁹ 25 spraw załatwiono w terminie do 30 dni, cztery – od 31 do 40 dni, jedną – od 41 do 50 dni, trzy – powyżej 60 dni. Informację w sprawie odnalezionej dokumentacji lub jej braku przesyłano wnioskodawcom w terminie do 23 dni, a kopie dokumentacji – w terminie od 2 do 31 dni od daty uiszczenia należnej opłaty. W sprawach trwających najdłużej (61, 63 i 66 dni), informacje w sprawie odnalezionej dokumentacji lub jej braku przesłano wnioskodawcom odpowiednio 46, 23 i 11 dni od daty wpływu wniosku, a kopie wydano odpowiednio 7, 14 i 2 dni od daty uiszczenia opłaty.

akt zakładu pracy lub akt wnioskodawcy w przechowywanych aktach zakładu pracy, wnioskodawcom nie wydano żądanych dokumentów³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 418-501, 516-517)

Dyrektor wyjaśnił, że Archiwum nie posiada informacji na temat przyczyn rezygnacji przez zainteresowanego ze sporządzenia kopii dokumentacji. Wskazał, że takie przypadki występowały sporadycznie i mogły być spowodowane brakiem potrzeby posiadania dokumentów, o które wcześniej wnioskowano. Wyjaśnił, że występowały przypadki, w których między otrzymaniem przez wnioskodawcę pisma w sprawie wysokości opłaty, a wpływem środków upływało nawet kilka lat, czego jedną z przyczyn mogła być wysokość opłat za sporządzenie kopii dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 518-519)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Archiwum zamieszczali w internetowej bazie danych „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców”³¹ (dalej: „Ewidencja”) wykazy pracodawców, których dokumentację przejęto. Wcześniej (jak wyjaśnił Dyrektor – do 2006 r.) ww. informacje przekazywano do Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ZUS”) i NDAP w formie papierowej.

Badanie kompletności informacji zamieszczanych w Ewidencji wykazało, że umieszczono w niej dane o wszystkich pracodawcach, których dokumentację przejęto w latach 2013-2016 (I półrocze). Okres, z jakiego dokumentacja pochodziła, był widoczny w Ewidencji w dziewięciu przypadkach, a nie był widoczny w czterech.

Ewidencja nie umożliwiała pozyskania informacji o dacie wprowadzenia danych. W Archiwum nie posiadano dokumentacji pozwalającej na ustalenie terminów dokonywania wpisów danych o pracodawcach, których dokumentację przejęto oraz o okresie, z jakiego ta dokumentacja pochodziła. Z analizy przygotowanego na potrzeby kontroli zestawienia wpisów do Ewidencji wynikało, że dane 12 z 13 pracodawców, których dokumentację przejęto w okresie objętym kontrolą, wprowadzono do ww. bazy od 11 do 941 dni po końcu miesiąca kalendarzowego, następującego po miesiącu, w którym dokumentację przejęto.

(dowód: akta kontroli str. 520-539)

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że ww. dane wprowadzono na bieżąco, jednak w wydrukach z Ewidencji rejestrowana była data ostatniej edycji zapisu, stąd brak możliwości odtworzenia daty utworzenia dokumentu. Odnosząc się do czterech przypadków, w których nie był widoczny okres, z którego pochodziła przejęta dokumentacja, Dyrektor wyjaśnił, że nie zna przyczyny tego stanu, jednak dane te zostały wprowadzone, gdyż bez nich system nie zaakceptowałby wprowadzenia nowego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1306)

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

1.2.1. W okresie objętym kontrolą Archiwum prowadziło działalność usługową polegającą na przechowywaniu dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i płacowej pracodawców. W ramach tej działalności Dyrektor zawarł 15 umów przechowania³², którymi objęto 54,09 mb (2.447 j.a.) dokumentacji³³. Na ich podstawie Archiwum przejęło 49,98 mb (2.384 j.a.) akt³⁴. Ponadto w okresie objętym kontrolą przejęto 0,8 mb (8 j.a.) dokumentacji na podstawie umowy zawartej w 2012 r. W wyniku realizacji ww. 15 umów Archiwum uzyskało dochody w łącznej kwocie 116,1 tys. zł³⁵, w tym

³⁰ W pismach informowano wnioskodawców (w zależności od sytuacji) o miejscu przechowywania poszukiwanej dokumentacji, miejscach, w których wnioskodawcy mogli uzyskać informację odnośnie miejsc jej przechowywania, o zniszczeniu dokumentacji przez pracodawcę po 12 latach przechowywania, ze wskazaniem podstawy prawnej niszczenia.

³¹ Ogólnopolska baza danych: www.ewidencja.warszawa.ap.gov.pl

³² 14 dotyczyło m.in. dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

³³ Jedną w 2013 r. (1,9 mb/ 20 j.a.), po pięć w 2014 r. (18,99 mb/ 726 j.a.) i 2015 r. (27,94 mb/ 1.645 j.a.) oraz cztery w I połowie 2016 r. (5,26 mb/ 56 j.a.).

³⁴ Z tego w 2013 r. – 1,9 mb (20 j.a.), w 2014 r. – 14,99 mb (680 j.a.), w 2015 r. – 21,93 mb (1.582 j.a.), w I połowie 2016 r. – 11,16 mb (102 j.a.).

³⁵ 115,6 tys. zł z 14 umów dotyczących m.in. dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

108,3 tys. zł z tytułu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej³⁶. Należności uregulowane zostały przez kontrahentów w pełnej wysokości oraz terminowo.

Badanie 14 umów przechowania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, obejmujących dokumentację osobową i płacową, zawartych w latach 2013-2016 (I półrocze) wykazało, że wszystkie umowy zawarto na podstawie art. 16 ust. 2a i art. 51a ust. 2 pkt 1 ustawy o archiwach. Okres obowiązywania umów ustalano niezależnie od okresu, jaki pozostał do końca zastrzeżonego we właściwych przepisach okresu przechowywania dokumentacji³⁷. W każdym przypadku wynagrodzenie za przechowanie dokumentacji objętej umową, ustalono z zastosowaniem stawki w kwocie 50,00 zł za każdy metr bieżący akt, pomnożony przez lata obligatoryjnego przechowywania danej kategorii archiwalnej akt, tj. w przypadku dokumentacji osobowej i płacowej – za 50 lat. Wynagrodzenie płatne było jednorazowo – z góry.

W Archiwum nie określono zasad ustalania stawki wynagrodzenia za przechowanie dokumentacji.

Dyrektor wyjaśnił, że:

- ww. stawkę przyjęto w 2003 r. i od tego czasu jej nie zmieniano (stawka ulegnie zmianie po przeniesieniu przejętej dokumentacji do nowych pomieszczeń magazynowych);
- wysokość stawki uzależniona była od całkowitych (osobowych i rzeczowych) kosztów przechowywania 1 mb akt w Oddziale w Gdyni (koszty konserwacji dokumentów oraz ich opracowania nie miały wpływu na wysokość stawki, ponieważ warunkiem przejścia akt było ich zakonserwowanie oraz opracowanie przez przekazującego);
- wysokość stawki każdorocznie była oceniana pod kątem zapewnienia pokrycia całkowitych kosztów przechowywania 1 mb akt w Oddziale w Gdyni;
- nadwyżka stawki ponad koszty rzeczowe przechowywania 1 mb akt (nadwyżka wynosiła w 2013 r. – 39,59 zł, w 2014 r. – 37,90 zł, w 2015 r. – 39,23 zł, w I połowie 2016 r. – 39,32 zł) stanowiła zabezpieczenie świadczenia usług w okresie, jaki pozostał do końca zastrzeżonego okresu przechowywania, a dodatkowe zabezpieczenie gwarantowały środki pobrane z tytułu przechowywania akt ponad zastrzeżony w przepisach okres ich przechowywania (umowy przechowania w przypadku akt osobowych i płacowych zawierane były zawsze na 50 lat, bez względu na liczbę lat pozostałych do końca zastrzeżonego w przepisach okresu przechowywania danego typu dokumentacji);
- faktyczna wysokość ww. zabezpieczenia na poczet kosztów przechowywania dokumentacji z ww. umów nie jest możliwa do ustalenia, bowiem wymagałoby to dużego nakładu pracy i byłoby rozciągnięte w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 380-382, 407-410, 540-648, 662-670)

Środki uzyskane przez Archiwum z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i płacowej, stanowiące dochody budżetu państwa, gromadzone były na rachunku pomocniczym „Sumy na zlecenie (przechowalnictwo)” – dalej: „rachunek sum na zlecenie”, a następnie w części wydatkowane na pokrycie wydatków związanych z ww. działalnością oraz działalnością archiwalną. Taki sposób postępowania wynikał z zaleceń Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych przedstawionych w piśmie z 03.08.2011 r. znak: BDG-WF.3110.159.2011, a od 7 września 2013 r. – z § 4 i 6 zarządzenia NDAP w sprawie przechowywania dokumentacji. Było to jednak niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stan środków na ww. rachunku na koniec lat 2013-2015 i na 30.06.2016 r. wynosił odpowiednio: 95,9 tys. zł³⁸, 136,4 tys. zł, 200,5 tys. zł i 208,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 649-656, 740-742, 767-769, 860-863, 884-888)

1.2.2. W okresie objętym kontrolą ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie wydatkowano 50,5 tys. zł, przy czym niektóre z wydatków (w łącznej kwocie 32,3 tys. zł)

³⁶ W 2013 r. – 2,0 tys. zł, w 2014 r. – 40,0 tys. zł, w 2015 r. – 61,1 tys. zł, w I połowie 2016 r. – 5,2 tys. zł.

³⁷ W umowach z 06.06.2016 r., 25.01.2016 r., 15.01.2016 r., 25.02.2015 r., 19.08.2014 r., 25.02.2014 r. oraz 09.08.2013 r. – w przypadku dokumentacji osobowej i płacowej na 50 lat; w umowach z 25.04.2016 r., 07.12.2015 r., 27.07.2015 r., 17.06.2015 r., 20.11.2014 r. oraz 20.08.2014 r. – na okres dłuższy o rok od kategorii archiwalnej akt, których umowa dotyczyła, np. w przypadku ww. dokumentacji – 51 lat i 4 miesiące; w umowie z 17.06.2014 r. – na okres 49 lat i 6 miesięcy.

³⁸ Wg stanu na 31.12.2012 r. stan środków na rachunku pomocniczym sum na zlecenie wynosił 110,1 tys. zł.

następnie „zwracano” z rachunku bieżącego wydatków budżetowych (w 2014 r. – 28,4 tys. zł³⁹, w 2015 r. – 2,0 tys. zł⁴⁰, w I połowie 2016 r. 1,9 tys. zł⁴¹).

Analiza wydatków z rachunku sum na zlecenie na pokrycie kosztów działalności usługowej i archiwalnej w łącznej kwocie 18,2 tys. zł wykazała, że były one przeznaczone na energię elektryczną (14,2 tys. zł⁴²), olej opałowy (2,3 tys. zł⁴³), klimatyzator i jego ubezpieczenie (1,7 tys. zł⁴⁴).

(dowód: akta kontroli str. 739-1129)

Z wyjaśnień zatwierdzających wydatki do wypłaty: Dyrektora i Zastępcy Dyrektora, a także głównej księgowej wynika, że przyczynami dokonania z rachunku sum na zlecenie wydatków budżetowych, które następnie zostały zwrócone na ten rachunek środkami z rachunku bieżącego wydatków budżetowych, były: w 2014 r. – brak środków finansowych na tym ostatnim rachunku oraz uniknięcie zapłaty odsetek za nieterminową zapłatę, a w pozostałych latach – omyłki. Zwroty z rachunku bieżącego wydatków budżetowych dokonane zostały w miesiącu poniesienia wydatków i stanowiły refundację, wynikającą z przejściowego finansowania wydatków budżetowych z rachunku sum na zlecenie.

Badanie pięciu najwyższych kwotowo wydatków budżetowych dokonanych z rachunku sum na zlecenie (na łączną kwotę 26,5 tys. zł), które następnie zostały „zwrócone” z rachunku bieżącego wydatków budżetowych wykazało⁴⁵, że:

- były one przeznaczone na pokrycie zobowiązań z tytułu dostawy energii cieplnej (9,0 tys. zł i 3,5 tys. zł), zakupu biletów lotniczych (6,3 tys. zł), podatku od nieruchomości (4,6 tys. zł) oraz obsługi prawnej (2,6 tys. zł);
- cztery z nich w dniu zaciągnięcia zobowiązania i w dniu ich dokonania miały umocowanie w planie finansowym Archiwum, jednego dokonano zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- w przypadku czterech wydatków ich zaciągnięcie i zatwierdzenie do wypłaty nastąpiło przez Dyrektora, a w przypadku jednego – przez Zastępcę Dyrektora, której Dyrektor nie powierzył obowiązków w zakresie gospodarki finansowej w sposób określony w art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
- przyczyną dokonania ww. wydatków z rachunku sum na zlecenie był brak środków finansowych na rachunku bieżącym wydatków budżetowych Archiwum;
- wszystkie wydatki zostały zrefundowane z rachunku bieżącego wydatków budżetowych w terminie od ośmiu do 22 dni, zawsze w miesiącu ich dokonania.

W Archiwum nie określono klucza, według którego wydatki Archiwum były finansowane lub współfinansowane ze środków uzyskanych z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania. Główna księgowa wyjaśniła, że z uwagi na 50-letni okres przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, Archiwum ostrożnie podchodziło do wydatkowania środków z rachunku sum na zlecenie, obciążając go raz na kilka lat kosztami związanymi z obsługą dokumentacji. Wskazała, że decyzje podejmowane były każdorazowo po przeanalizowaniu możliwości finansowych. Wyjaśniła ponadto, że niezależnie od obecności dokumentacji osobowej i płacowej, Archiwum poniosłoby taki sam koszt utrzymania infrastruktury służącej zabezpieczeniu przechowywanej dokumentacji.

Oszacowane przez Archiwum⁴⁶ całkowite i rzeczowe koszty przechowywania 1 mb akt osobowych i płacowych, wynosiły odpowiednio: w 2013 r. – 47,38 zł i 10,41 zł, w 2014 r. – 47,62 zł i 12,10 zł, w 2015 r. – 48,94 zł i 10,77 zł, w I połowie 2016 r. – 47,91 zł – 10,68 zł.

W 2013 roku Archiwum przekazało NDAP dane, w których wykazano:

³⁹ Łącznie sześć wydatków: na zakup energii cieplnej (dwa), na uregulowanie podatku od nieruchomości (dwa), na zakup biletów lotniczych i zapłatę wynagrodzenia za obsługę prawną.

⁴⁰ Jeden wydatek na zakup prenumeraty czasopism.

⁴¹ Łącznie cztery wydatki na uregulowanie składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy.

⁴² Wydatek sfinansowany w całości z rachunku sum na zlecenie.

⁴³ Kwota 2,3 tys. zł została zapłacona z rachunku sum na zlecenie, pozostała kwota (21,3 tys. zł) sfinansowana z rachunku bieżącego wydatków budżetowych.

⁴⁴ Wydatki sfinansowane w całości z rachunku sum na zlecenie.

⁴⁵ Nie badano celowości dokonywania tych wydatków i prawidłowości ich dekretacji.

⁴⁶ Na podstawie kosztu przechowywania na półkach 1 mb akt w Oddziale w Gdyni.

- wysokość kosztów dla całego okresu przechowywania odpowiadającą skumulowanej wartości kontraktów w kwocie 394,6 tys. zł;
- wysokość kosztów poniesionych przez Archiwum w kwocie 284,5 tys. zł;
- szacunkowe koszty, jakie Archiwum będzie musiało ponieść przechowując dokumentację osobową i płacową, uwzględniając obecnie obowiązujące przepisy dotyczące okresów przechowywania, w kwocie 110, 1 tys. zł.

Główna księgową wyjaśniła m.in., że ww. wyliczenia kosztów były sporządzone w uzgodnieniu z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych, a wysokość kosztów dla całego okresu przechowywania przyjęta została na podstawie wartości zawartych w latach 2004-2012 kontraktów, z kolei z kosztów poniesionych „kwota 276.360,40 to wydatki, które dokonane zostały z dochodów własnych, natomiast kwota 8.696,10 to wydatki poniesione z konta 139 sumy na zlecenie – przechowalnictwo”.

(dowód: akta kontroli str. 655-679. 936-951, 961-1114)

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

W latach 2013-2016 (I półrocze) do Archiwum nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące działalności Archiwum w sprawach związanych z przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz działalności w ww. zakresie innych niż Archiwum podmiotów.

W ww. okresie w Archiwum przeprowadzono pięć kontroli. Zakres żadnej z nich nie obejmował przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 1130-1142)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wszystkie pomieszczenia, w których przechowywana była dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców, spełniały warunki jej przechowywania, określone w rozporządzeniu w sprawie warunków przechowywania dokumentacji:

- przez dwa pomieszczenia w Oddziale w Gdyni⁴⁷ (magazyny akt II i III) prowadzona była instalacja wodociągowa, co było niezgodne z § 4 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przez pomieszczenia, w których przechowywana jest ta dokumentacja, instalacja wodociągowa nie może być prowadzona.

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału w Gdyni wynika, że dokumentację przechowywano w tych magazynach z powodu braku miejsca w pozostałych magazynach Oddziału, w miejscu najbardziej oddalonym od instalacji wodociągowej, magazyny były stale monitorowane, a ich stan, w tym ww. instalacji wodociągowej, bieżąco sprawdzany.

- w dwóch pomieszczeniach (w magazynie nr 7 w Centrali w Gdańsku i w magazynie akt II w Oddziale w Gdyni)⁴⁸ nie zapewniono warunków wilgotności, a w dwóch (magazyny akt I i II w Oddziale w Gdyni)⁴⁹ warunków temperatury, określonych w załączniku do ww. rozporządzenia (wilgotność i temperatura w ww. pomieszczeniach utrzymywane były na poziomie – odpowiednio – poniżej 45% RH i powyżej 20 °C).

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału V Konserwacji⁵⁰ wynikało m.in., że ww. wartości nieznacznie odbiegały od zaleceń zawartych w rozporządzeniu, a przekroczenia były całkowicie bezpieczne dla dokumentacji, gdyż nie mogły skutkować zmianami o charakterze mikrobiologicznym, zmianą parametrów fizycznych papieru i obniżeniem jego pH (co potwierdzono m.in. 30.11.2016 r. w czasie przeglądu materiałów w magazynie nr 7). Ponadto wyjaśnił, że, zgodnie z Polską Normą PN-

⁴⁷ Wg stanu na 16 i 21.11.2016 r.

⁴⁸ W pomieszczeniu magazynu nr 7 w Centrali w Gdańsku w dniach 06-17.11.2016 r., w magazynie akt II w Oddziale w Gdyni w dniach 10-13.11.2016 r.

⁴⁹ W magazynie akt I w Oddziale w Gdyni w dniu 16.11.2016 r. oraz w magazynie akt II w dniach 10-13.11.2016 r.

⁵⁰ Zgodnie z § 17 pkt 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Archiwum Państwowego w Gdańsku, do zadań Oddziału V Konserwacji należy m.in. nadzór merytoryczny nad warunkami przechowywania akt w Archiwum oraz badanie stanu zachowania zasobu Archiwum.

ISO 11799 z 2006 r., nieznaczne odstępstwa od warunków wilgotności wskazanych w ww. rozporządzeniu są dopuszczalne, o ile mieszczą się w granicach normy, szczególnie, jeśli mają na celu poprawę tych warunków. Jak wyjaśnił, ww. rozporządzenie dopuszcza gorsze warunki przechowywania niż Polska Norma, ponieważ dotyczy wyłącznie dokumentacji o czasowym okresie przechowywania.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ Polska Norma dotyczy warunków przechowywania materiałów archiwalnych i bibliotecznych, a warunki przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zostały określone w ww. rozporządzeniu, którego przepisy są jednoznaczne i nie przewidują odstępstw w ich stosowaniu z uwagi na ww. okoliczności.

W trakcie kontroli przeniesiono całą przechowywaną w Oddziale w Gdyni dokumentację osobową i płacową pracodawców do pomieszczenia magazynu kartograficznego, spełniającego⁵¹ wymogi określone w § 3 pkt 2, § 4, § 5 pkt 1 oraz § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, jednak w pomieszczeniu tym, mimo właściwych warunków temperatury (17,3 °C), nie zapewniono wymaganych warunków wilgotności (40,3% RH).

(dowód: akta kontroli str. 255-379)

2. Załatwienie pięciu⁵² z 33 objętych badaniem spraw o wydanie kopii dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców trwało od 32 do 54 dni (nie wliczając czasu oczekiwania przez Archiwum na uregulowanie przez wnioskodawcę należnej opłaty), nastąpiło więc z przekroczeniem miesięcznego terminu załatwiania spraw, określonego w art. 35 § 3 Kpa⁵³.

Z wyjaśnień pracownicy Archiwum prowadzącej trzy z pięciu ww. spraw wynika, że na opóźnienia mogły mieć wpływ dni wolne od pracy, nieobecności w pracy, wykonywanie innych zadań, niewłaściwe opisanie tytułu wpłaty przez wnioskodawcę, a ponadto jest jedynym pracownikiem zajmującym się kwerendami osobowo-płacowymi w Centrali w Gdańsku, co w przypadku nieobecności w pracy, może skutkować natłokiem spraw.

Kierownik Oddziału w Gdyni, w którym załatwiano dwie z ww. spraw, wyjaśnił m.in., że jeden wniosek dotyczył wydania kopii dokumentacji z największego zbioru oraz że z uwagi na rzetelność i staranność, jaką należy przy tym wykazać, był to proces czasochłonny. Przyczyną opóźnienia w załatwieniu drugiej ze spraw było omyłkowe jej dołączenie do spraw załatwionych.

(dowód: akta kontroli str. 446-498, 502-505, 509-512)

3. W okresie objętym kontrolą w Archiwum środki uzyskane z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, stanowiące dochody budżetu państwa, w łącznej kwocie 116,1 tys. zł⁵⁴ (2,3 tys. zł – w 2013 r., 42,2 tys. zł – w 2014 r., 64,2 tys. zł, 7,5 tys. zł – w I połowie 2016 r.) nie były przekazywane do budżetu państwa, lecz gromadzone na rachunku sum na zlecenie, a następnie wydatkowane na pokrycie wydatków związanych z ww. działalnością i działalnością archiwalną (w tym okresie, z ww. środków wydatkowano łącznie 18,2 tys. zł: w 2013 r. – 16,4 tys. zł i w 2014 r. – 1,8 tys. zł).

Taki sposób postępowania wynikał z zaleceń Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych przedstawionych w piśmie z 03.08.2011 r. znak: BDG-WF.3110.159.2011, a od 7 września 2013 r. z przepisów § 4 i 6 zarządzenia NDAP w sprawie przechowywania dokumentacji. Było to jednak niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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 przepisów art. 44 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którymi wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych m.in. w planie finansowym jednostki sektora publicznego.

⁵¹ Wg stanu na 12.01.2017 r.

⁵² Trzech załatwianych w Centrali w Gdańsku – z wniosków z dnia 22.02.2013 r., 02.12.2014 r., 28.04.2016 r. r. i dwóch załatwianych w Oddziale w Gdyni – z wniosków z dnia 28.04.2014 r., 15.04.2016 r. (daty wpływu wniosków do Archiwum).

⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).

⁵⁴ W tym 115,6 tys. zł z 14 umów dotyczących m.in. dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że Archiwum podlega bezpośrednio NDAP i pośrednio Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „Minister”) oraz, że w zakresie swojej działalności zobowiązane jest realizować wytyczne, zarządzenia i rozporządzenia ww. organów. Wskazał, że w związku z ww. wytycznymi Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z 03.08.2011 r., Archiwum utworzyło dla działalności usługowej polegającej na przechowywaniu dokumentacji o czasowym okresie przechowywania rachunek sum na zlecenie, na którym gromadziło środki wpłacane przez zleceniodawców na podstawie art. 51p, art. 51u i art. 51z ustawy o archiwach. Wyjaśnił również, że prawidłowość ww. wytycznych z 03.08.2011 r. i działań archiwów państwowych potwierdził Minister w rozporządzeniu w sprawie likwidacji Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku⁵⁵, na podstawie którego Archiwum Państwowe w Warszawie przejęło m.in. środki finansowe Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej stanowiące sumy na zlecenie (a nie zostały one przekazane do budżetu państwa). Podniósł także, że Archiwum – zachowując pełną przejrzystość i jawność dochodów – przedstawiało w sprawozdaniach finansowych pełne dane konta 139 – Sumy na zlecenie i od 2011 r. nie otrzymało od jednostek zwierzchnich i nadzorujących uwag odnośnie prawidłowości gromadzenia środków z umów.

W ocenie NIK, podane przez Dyrektora okoliczności nie mogą usprawiedliwiać ww. nieprawidłowości, gdyż wyjątki od zasady określonej w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (przytoczonej wyżej) zostały sformułowane w art. 11a, art. 163 i art. 223 ww. ustawy (jednak żaden z nich nie ma zastosowania do archiwów państwowych), nie zawarto w niej 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. 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 rachunkach⁵⁶ przyjęto wprawdzie, że jednym z rachunków pomocniczych tworzonych w państwowych jednostkach budżetowych jest rachunek sum na zlecenie (§ 3 ust. 1 pkt 5 lit. c 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 zleceniodawcy (§ 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 obowiązkowi odprowadzenia na rachunek dochodów budżetu państwa.

Skutkiem przyjęcia opisanego wyżej rozwiązania było ponadto sfinansowanie z przechowywanych na rachunku sum na zlecenie dochodów budżetu państwa wydatków w latach 2014-2016 (I półrocze) w łącznej kwocie 32,3 tys. zł (28,4 tys. zł – w 2014 r., 2,0 tys. zł – w 2015 r., 1,9 tys. zł – w I połowie 2016 r.), związanych z działalnością archiwalną, którą następnie zwrócono z rachunku bieżącego wydatków budżetowych, co było niezgodne z ww. art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że państwowe jednostki budżetowe pokrywają wydatki bezpośrednio z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 232-240, 543, 739-906, 915-935)

4. Dyrektor nie powierzył Zastępcy Dyrektora Archiwum obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, polegających na zatwierdzaniu wydatków, w sposób określony

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2013 r. 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).

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 329.

w art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym przyjęcie obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazaniem w regulaminie organizacyjnym.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było zatwierdzenie 21.05.2014 r. przez Zastępcę Dyrektora objętego badaniem wydatku w kwocie 9,0 tys. zł ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie, na pokrycie kosztów energii cieplnej, który następnie został zwrócony z rachunku bieżących wydatków budżetowych (zwrot został zatwierdzony przez Dyrektora).

Dyrektor wyjaśnił, że Zastępca Dyrektora, zgodnie z postanowieniami Decyzji nr 1 Dyrektora Archiwum Państwowego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasad (polityki) rachunkowości (dalej: „Polityka rachunkowości”), była upoważniona do zatwierdzania wydatków w Archiwum, posiadała upoważnienia m.in. do wykonywania wszystkich czynności z wykorzystaniem Bankowości Elektronicznej w NBP, składania podpisów przy wysyłaniu sprawozdań i innych dokumentów w systemie TREZOR. Sądził, że zapisy Polityki rachunkowości oraz m.in. ww. upoważnienia wyczerpywały kwestię formalną w tym zakresie. Wskazał, że Zastępca Dyrektora otrzyma właściwe upoważnienie.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że potraktowała otrzymane upoważnienie do wykonywania wszystkich czynności z wykorzystaniem Bankowości Elektronicznej w NBP, jako wystarczające do zatwierdzenia wydatku w czasie nieobecności Dyrektora w miejscu pracy, wobec konieczności dokonania ww. wydatku w tym określonym dniu, celem uchronienia Archiwum od konieczności zapłaty odsetek.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy wskazać, że przywołane upoważnienia oraz Polityka rachunkowości nie są dokumentami określonymi w art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a ww. przepis nie przewiduje w tym zakresie wyjątków.

(dowód: akta kontroli str. 740, 830-833, 961-1129)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Dyrektor, w zarządzeniu w sprawie wysokości opłat za usługi archiwalne, określił, że do kwoty należności za usługę polegającą na sporządzeniu kopii dokumentacji osobowej lub płacowej pracodawców dolicza się zryczałtowane opłaty pocztowe poniesione przez Archiwum⁵⁷. W badaniu 33 wybranych spraw dotyczących wydania kopii ww. dokumentacji stwierdzono, że w Archiwum takich opłat jednak nie doliczano i nie pobierano.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie maksymalnej wysokości opłat, Archiwum obowiązane jest pobierać i pobiera wyłącznie opłaty z tytułu wykonania kopii dokumentacji osobowej i płacowej oraz że błąd w cenniku opłat zostanie usunięty.

(dowód: akta kontroli str. 418-423, 446-515)

Ocena cząstkowa

Archiwum właściwie realizowało obowiązki w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Za wyjątkiem pięciu z 33 objętych badaniem przypadków na bieżąco sporządzano kopie z posiadanych w zasobie dokumentów potrzebnych ubezpieczonym, a pobierane za tę usługę opłaty mieściły się w granicach określonych przepisami. Archiwum informowało centralę ZUS i NDAP o pracodawcach, których dokumentację przejęło, wprowadzając odnośne dane do Ewidencji. Warunki, w jakich przechowywana była dokumentacja osobowa i płacowa (przejęta w całości na podstawie umów cywilnoprawnych) nie w pełni odpowiadały wymogom określonym przepisami (przez dwa pomieszczenia prowadzona była instalacja wodociągowa, dwa nie spełniały warunków dotyczących wilgotności i dwa – temperatury), jednak w trakcie kontroli podjęto działania w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości. Archiwum nie przekazało środków uzyskanych z zawartych w okresie objętym kontrolą 15 umów przechowania (stanowiących dochody budżetu państwa) na rachunek budżetu państwa, lecz gromadziło na rachunku sum na zlecenie, a następnie w części wydatkowało na pokrycie wydatków związanych z działalnością usługową i archiwalną. Wprawdzie było to zgodne z zaleceniami Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, jednak naruszało art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto ww. wydatków dokonano, mimo że nie były

⁵⁷ Które zgodnie z ustaloną tabelą opłat, określoną w § 6 zarządzenia, wynosiły 5 zł w przypadku przesyłki na terenie Polski i 10 zł w przypadku wysyłki za granicę (§ 6 pkt 3).

one ujęte w planie finansowym Archiwum, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 ww. ustawy. Niezgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy Archiwum dokonało ponadto ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie (stanowiących dochody budżetu państwa) wydatków budżetowych, których kwoty następnie zwrócono z rachunku bieżącego wydatków budżetowych.

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Dyrektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą do Archiwum nie wpłynęły żadne informacje i sygnały dotyczące 1) prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców bez wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych; 2) niszczenia, uszkodzenia, czynienia bezużytecznym, ukrywania lub usuwania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców; 3) niezgłoszenia przez pracodawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych – zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji; 4) naruszenia przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem; 5) nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych.

W związku m.in. ze zgłaszanymi do Archiwum problemami z uzyskaniem akt pracowniczych, posiadało ono w kontrolowanym okresie informacje o czterech przypadkach 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. Działania podejmowane przez Archiwum umożliwiły w szczególności ustalenie miejsca przechowywania dokumentacji pracowniczej czterech przedsiębiorstw⁵⁸, których te sprawy dotyczyły:

- w styczniu 2012 r.⁵⁹ Oddział ZUS w Gdańsku poinformował Archiwum o niezabezpieczonym barakowozie, w którym znajdowała się dokumentacja pracownicza przedsiębiorstwa z Gdańska, wnosząc o weryfikację przekazanych informacji oraz podjęcie działań w celu ewentualnego zabezpieczenia dokumentacji z uwagi na jej potencjalnie „cenne znaczenie dla wielu pracowników przedsiębiorstwa”. Ponadto ZUS poinformował, że UMWP nie podejmie interwencji w sprawie. Pracownicy Archiwum udali się do miejsca przechowywania akt i ustalili m.in., że znajdują się one na prywatnej posesji w zamkniętym na kłódkę barakowozie. Dyrektor poinformował ZUS o ww. ustaleniach wskazując m.in., że organem właściwym do rozpatrzenia ww. sprawy, zgodnie z art. 51b ustawy o archiwach „jest (...) marszałek województwa”. Dyrektor nie przekazał wniosku ZUS do NDAP, który ponad 9 miesięcy później wszczął postępowanie wyjaśniające w ww. sprawie (na wniosek Marszałka Województwa Pomorskiego o przejęcie w trybie art. 51z ustawy o archiwach dokumentacji wytworzonej przez przedsiębiorstwo i przechowywanej w barakowozie). W ramach prowadzonego przez NDAP postępowania, pracownicy Archiwum m.in.:
- występowali o informacje m.in. do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: „KRS”), właściciela posesji, na której stał barakowóz, a ponadto samodzielnie poszukiwali informacji w zasobach Internetu;
- prowadzili ustalenia w miejscu, w którym znajdował się barakowóz, w tym przeprowadzili ekspertyzę i ocenę akt, w ramach której ustalono ich wytwórcę, rodzaj i ilość (m.in. akta osobowe i płacowe), warunki przechowywania;
- na bieżąco informowali NDAP o ustaleniach, występując o udzielenie wskazówek, co do dalszego postępowania.

⁵⁸ Za wyjątkiem sprawy prowadzonej z inicjatywy własnej od maja 2016 r., która wg stanu na 03.02.2017 r. była w toku.

⁵⁹ Sprawa znak: 482-1/2012.

Po zakończeniu przez NDAP postępowania wyjaśniającego (marzec 2014 r.), w związku z sygnałami (w tym z UMWP) w sprawie niemożności uzyskania dostępu do ww. akt pracownicy Archiwum m.in.:

- prowadzili ustalenia w miejscu, w którym wcześniej znajdował się barakowóz z dokumentacją przedsiębiorstwa;
- występowali o informacje do KRS, właściciela posesji, na której wcześniej znajdował się barakowóz, kuratora przedsiębiorstwa – w efekcie tych działań ustalono nowe miejsce przechowywania akt;
- przeprowadzili ekspertyzę akt, w wyniku której ustalono m.in., że akta są przechowywane w metalowych szafach pozbawionych zamków, znajdujących się w podziemnym garażu w ogólnodostępnym miejscu, część z nich nosi ślady zalania wodą – stan akt oceniono jako zły;
- na bieżąco informowali NDAP o ustaleniach⁶⁰;

W trakcie kontroli (w styczniu 2017 r.) Dyrektor wystąpił do przechowawcy akt przedsiębiorstwa o informację, czy akta nadal znajdują się w jego posiadaniu oraz czy są wydawane zainteresowanym (a w przypadku zmiany miejsca ich przechowywania, o wskazanie tego miejsca).

- w październiku 2013 r.⁶¹ do Archiwum wpłynął wniosek osoby fizycznej o pomoc w dostępie do akt osobowych i płacowych upadłego pracodawcy, przechowywanych przez osobę fizyczną z Gdańska. Wnioskodawca wskazał, że UMWP nie może podjąć działań w sprawie, gdyż przechowawca akt nie zarejestrował działalności. W ww. sprawie pracownicy Archiwum m.in.:
 - występowali o informacje m.in. do KRS, syndyka, osoby fizycznej przechowującej dokumentację wskazanej we wniosku, zarejestrowanego przechowawcy, który przechowywał część dokumentacji pracodawcy – w celu ustalenia miejsca przechowywania dokumentacji objętej wnioskiem;
 - prowadzili korespondencję z UMWP – w piśmie z czerwca 2014 r. UMWP m.in. przekazał Archiwum informacje pozyskane od osoby fizycznej przechowującej dokumentację oraz wnioskował o podjęcie przez Archiwum czynności celem zabezpieczenia i przejęcia dokumentacji po przedsiębiorstwie od tej osoby. Dyrektor nie przekazał wniosku UMWP do NDAP;
 - w efekcie podjętych działań potwierdzono miejsce przechowywania akt przedsiębiorstwa oraz ustalono okres, z jakiego pochodzą – o ustaleniach poinformowano wnioskodawcę⁶²;
- w październiku 2013 r.⁶³ do archiwum wpłynął wniosek spółki z o.o. z Gdyni w sprawie wskazania prawnej drogi postępowania z odnalezionymi w trakcie prac porządkowych w siedzibie spółki dokumentami osobowymi i płacowymi pracowników firmy, która wcześniej wynajmowała od spółki pomieszczenia i porzuciła dokumentację. We wniosku wskazano miejsce jej tymczasowego zdeponowania. Dyrektor udzielił spółce informacji zgodnie z wnioskiem⁶⁴. W trakcie kontroli (w styczniu 2017 r.) Dyrektor wystąpił do wskazanego przez spółkę tymczasowego przechowawcy akt, m.in. o udzielenie informacji odnośnie ww. akt;
- w marcu 2016 r.⁶⁵ do Archiwum wpłynął wniosek osoby fizycznej o pomoc w dostępie do akt osobowych i płacowych, przechowywanych przez następcę prawnego przedsiębiorcy. W ww. sprawie pracownicy Archiwum m.in.:
 - występowali o informacje do KRS, a także do następcy prawnego przedsiębiorcy w celu ustalenia rodzaju przechowywanej przez niego dokumentacji, oferując m.in. pomoc w przygotowaniu, w formie nieodpłatnej ekspertyzy, jej spisu;
 - przeprowadzili dwie ekspertyzy akt, w wyniku których ustalono m.in. rodzaj dokumentacji i warunki, w jakich była przechowywana (stwierdzono m.in., że

⁶⁰ Ostatnie pismo do NDAP skierowano w kwietniu 2015 r.

⁶¹ Sprawa znak: O4.471.179.2013.

⁶² Sprawę zakończono w czerwcu 2014 r.

⁶³ Sprawa znak: O4.471.169.2013.

⁶⁴ Sprawę zakończono w październiku 2013 r.

⁶⁵ Sprawa znak: O4.471.48.2016.

w piwnicach panowała wilgoć, akta nosiły ślady zalania; część akt była wilgotna) oraz odnaleziono akta wnioskodawcy;

- wystosowano do przechowawcy zalecenia dokonania odkażenia akt w komorze próżniowej, wymiany w części akt osobowych okładek oraz sporządzenia ich ewidencji, a także przeniesienia dokumentacji do innych, suchych pomieszczeń.

O odnalezieniu akt poinformowano wnioskodawcę. O ustaleniach nie informowano NDAP⁶⁶. W trakcie kontroli (w styczniu 2017 r.) Dyrektor wystąpił do przechowawcy o udzielenie informacji odnośnie stanu realizacji zaleceń i o wyznaczenie terminu kolejnej ekspertyzy akt.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1292)

Dane dotyczące ustalonych w tych sprawach miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych zakładów wprowadzono do wewnętrznej bazy danych Archiwum o zlikwidowanych zakładach pracy (o której mowa w pkt 2.2.1. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1293-1306)

2.1.2. W okresie od 06.09.2015 r. do 30.06.2016 r. do Archiwum nie wpłynęła żadna petycja dotycząca systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1147)

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

2.2.1. Archiwum posiadało dane o liczbie i siedzibach przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej funkcjonujących na terenie swojej własności, w tym przechowawców, 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 51ab ustawy o archiwach, weszły przed 1 kwietnia 2003 r. w posiadanie dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców i przechowują ją do dnia dzisiejszego bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub nie prowadząc działalności gospodarczej.

Dyrektor wyjaśnił, że dane te pochodziły m.in. z informacji uzyskanych od pracowników UMWP oraz wewnętrznej bazy danych, w której zamieszczano informacje, dotyczące miejsc przechowywania dokumentów zlikwidowanych zakładów pracy. Wg stanu na 05.12.2016 r. w bazie Archiwum figurowały informacje o 2,7 tys. zlikwidowanych podmiotach i 0,2 tys. przechowawcach (w tym niezarejestrowanych).

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w jego ocenie na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów nie jest możliwe wiarygodne ustalenie przez Archiwum liczby i siedzib przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców funkcjonujących na terenie własności Archiwum w latach 2013-2016 (I półrocze). Stanowi to wynik braku obowiązku informowania archiwów państwowych przez przechowawców o przedsiębiorstwach, których dokumentację przechowują. Z wyjaśnień wynika ponadto, że bez względu na aktualnie obowiązujące przepisy, niedostępna jest wiedza o miejscach przechowywania dokumentacji firm, w tym spółek, zlikwidowanych w latach 1990-2003, co jest skutkiem braku w ww. okresie obowiązku informowania przez syndyków, likwidatorów, osoby samodzielnie likwidujące swoją działalność, o miejscu przechowywania dokumentacji i obowiązku zabezpieczania na ten cel środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1311, 1332-1333)

2.2.2. W celu ustalania danych o przechowawcach dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców funkcjonujących na terenie jego własności w latach 2013-2016 (I półrocze) Archiwum m.in.: w związku z poleceniem NDAP z 05.03.2015 r., podjęło współpracę z przedstawicielami UMWP w kwestii rozwiązywania problemów związanych z przechowawcami, którzy uchylają się do wpisu do rejestru przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej (w efekcie tych działań ustalono "strategię odnośnie przekazywania sobie informacji o prawidłowości funkcjonowania składnic i ich zasobach") oraz dokonało

⁶⁶ Powyższe działania zakończono w czerwcu 2016 r.

weryfikacji danych o przechowawcach dokumentacji osobowej i płacowej. Z własnej inicjatywy występowało do urzędów administracji publicznej, w tym urzędów gmin, miast, wojewódzkich, marszałkowskich oraz jednostek samorządowych⁶⁷, spółdzielni⁶⁸, innych podmiotów, w tym prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁶⁹ o udzielenie informacji w sprawie przechowywanych w ich archiwach zakładowych akt zlikwidowanych jednostek organizacyjnych. Ponadto, w przypadku zapytań występowało do urzędów miast i gmin w sprawie przekazania informacji dot. miejsc przechowywania akt wyrejestrowanych podmiotów, które działały na terenie gminy. W efekcie tych działań do Archiwum wpłynęło łącznie 72 odpowiedzi, w tym zawierające wnioskowane informacje. Dyrektor wyjaśnił, że uzyskane informacje wprowadzane były do wewnętrznej bazy zlikwidowanych zakładów pracy, na podstawie której udzielane były informacje osobom poszukującym miejsca przechowywania akt. Podejmowało również działania opisane w pkt 2.1.1. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1312-1331, 1334-1355)

W odpowiedzi na pisemne zapytania osób poszukujących akt konkretnych pracodawców – w przypadku ich braku w zasobie Archiwum – informowano wnioskodawców o miejscu przechowywania poszukiwanej dokumentacji lub miejscach, w których wnioskodawcy mogli uzyskać informację w tym zakresie (co opisano w pkt 1.1.3. wystąpienia). W latach 2013-2016 (I półrocze) Archiwum udzieliło łącznie 878 pisemnych odpowiedzi na zapytania w sprawie miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców⁷⁰. Porad udzielano też na zapytania ustne (telefoniczne oraz podczas wizyt osobistych). Archiwum oszacowało, że w okresie objętym kontrolą obsłużono bezpośrednio łącznie 1.440 osób poszukujących ww. dokumentacji⁷¹, ponadto udzielono ponad 25 tys. porad telefonicznych w sprawie dokumentacji znajdującej się w innych podmiotach⁷².

(dowód: akta kontroli str. 1356-1357)

2.2.3. Na podstawie wpływającej korespondencji od interesantów oraz informacji telefonicznych, Archiwum zidentyfikowało następujące problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej (poza opisanymi w pkt. 2.2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego): brak kontaktu z jednostką przechowującą akta, długi okres oczekiwania na otrzymanie dokumentacji oraz zmiana miejsca jej przechowywania.

(dowód: akta kontroli str. 1358-1359)

2.2.4. W okresie objętym kontrolą Archiwum nawiązało współpracę z organami i instytucjami oraz podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą (składnicami, przechowawcami akt) w sprawach związanych z dostępem do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, której celem było uzyskanie informacji na temat przechowywanych akt zlikwidowanych zakładów pracy (opisanych w pkt. 2.2.2 wystąpienia). W przypadku nawiązanej na polecenie NDAP w 2013 r. współpracy z przedstawicielami UMWP, zorganizowano trzy spotkania (jedno w 2013 r. i dwa w 2015 r.), podczas których m.in. omawiano doświadczenia w obszarze odpłatnego przechowania dokumentacji niearchiwalnej i problemy związane z nierzetelnymi przechowawcami (2013 r.), możliwości dalszej współpracy w sprawie nadzoru nad prywatnymi składnicami akt oraz kwestie związane z brakiem możliwości prowadzenia kontroli prywatnych składnic przez archiwa państwowe, wyniki dotychczasowych kontroli UMWP w prywatnych składnicach (pierwsze spotkanie w 2015 r.), zapoznano przedstawicieli UMWP z prawidłowymi warunkami przechowywania dokumentacji oraz bazą zlikwidowanych zakładów pracy, przeszkolono w obsłudze Ewidencji, dostępnej na stronie internetowej Archiwum oraz Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych (drugie spotkanie w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1360-1379)

⁶⁷ 48 wystąpień w 2013 r., po jednym w 2015 r. i I połowie 2016 r.

⁶⁸ Sześciu w 2013 r. i jednej w 2015 r.

⁶⁹ 13 w 2013 r., 18 w 2014 r., 12 w 2015 r. i czterech w I połowie 2016 r.

⁷⁰ 233 w 2013 r., 225 w 2014 r., 275 w 2015 r. i 145 w I połowie 2016 r.

⁷¹ 380 w 2013 r., 400 w 2014 r., 440 w 2015 r. i 220 w I połowie 2016 r.

⁷² Po ok. 7,2 tys. w latach 2013-2015 i ok. 3,6 tys. w I połowie 2016 r. Średnia dzienna liczba realizowanych przez pracowników połączeń telefonicznych wynosiła około 20 dziennie.

2.2.5. Dyrektor Archiwum wyjaśnił, że przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu ich działalności udzielane były wskazówki, zalecenia i wyjaśnienia podczas przeprowadzanych ekspertyz. Z wyjaśnień wynikało, że działania te były kierowane jedynie do przechowawców, którzy wykazali chęć takiej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1382)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwaga dotycząca badanej działalności

Archiwum posiadało, w wyniku podjętych działań, informacje o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej, uzasadniające – zdaniem NIK – ich przekazanie do odpowiednich organów, celem podjęcia przez nie działań w ramach posiadanych kompetencji⁷³. Dotyczyło to przypadków:

- w sprawie 482-1/2012: przechowywania dokumentacji pracowniczej przedsiębiorstwa z Gdańska w niezabezpieczonym, ogólnodostępnym barakowozie, a ponadto przechowywania ww. dokumentacji (po jej przeniesieniu w nowe miejsce) w szafach pozbawionych zamków, znajdujących się w miejscu ogólnodostępnym w podziemnym garażu (pismem z 03.01.2012 r. ZUS Oddział Gdańsk wnosił o podjęcie przez Archiwum działań w celu zabezpieczenia tej dokumentacji);
- w sprawie O4.471.179.2013: przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej po nieistniejącym przedsiębiorstwie z Gdańska oraz wydawania tej dokumentacji przez osobę fizyczną (pismem z 06.06.2014 r. UMWP wnioskował do Archiwum o podjęcie działań, celem zabezpieczenia i przejęcia przedmiotowej dokumentacji);
- w sprawie O4.471.48.2016: przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę w warunkach zagrażających jej zniszczeniem lub uszkodzeniem (w zawilgoconych piwnicach; akta nosiły ślady zalania; część była wilgotna).

(dowód: akta kontroli str. 1148-1275)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika m.in., że ww. sprawy traktowano jako dotyczące w swojej istocie problemu uzyskania dostępu do akt pracowniczych od pracodawcy lub osoby działającej w jego imieniu. Wskazał m.in., że Archiwum nie poinformowało NDAP, ponieważ nie widziało takiej potrzeby z uwagi na 1) znajdowanie się akt w rękach osoby działającej w imieniu pracodawcy oraz współpracę z UMWP, w efekcie której przechowawca (osoba fizyczna) zaczął wydawać dokumentację osobom zainteresowanym (w sprawie O4.471.179.2013) oraz 2) zalecenie przez Archiwum przechowawcy dokumentacji z Gdańska dalszego trybu postępowania z dokumentacją oraz uzyskanie przez wnioskującego dostępu do swoich akt osobowych i płacowych u ich przechowawcy (w sprawie O4.471.48.2016). W odniesieniu do sprawy 482-1/2012 Dyrektor wyjaśnił, że NDAP informowane było sześciokrotnie o sprawie (poczynając od pisma z 29.11.2012 r.).

Dyrektor wyjaśnił również, że Archiwum nie informowało o poczynionych ustaleniach Policji, Prokuratury, właściwego inspektora pracy, GIODO, gdyż nie miało do tego żadnych przesłanek. Wskazał, że Archiwum mogłoby zgłosić do odpowiednich organów fakt porzucenia lub uszkodzenia dokumentacji archiwalnej, a akta osobowe i płacowe takiej nie stanowią – odpowiednim organem do kontrolowania prywatnych składnic akt oraz innych przechowawców jest UMWP.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1306)

NIK zauważa brak jednoznacznych uregulowań wskazujących, jaki podmiot powinien prowadzić postępowanie w przypadku stwierdzenia przechowywania dokumentacji przez niewłaściwy podmiot lub w niewłaściwy sposób. Jednak posiadając informacje o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej, Archiwum mogło poinformować o tym właściwe organy. Bez takiej informacji organy te nie mogły podjąć działań w celu ustalenia, czy zaistniały przesłanki określone w przywołanych wyżej przepisach.

⁷³ W sprawach wydania nakazu złożenia dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na odpłatne przechowywanie w archiwum państwowym organem właściwym jest NDAP; w sprawach o wykroczenia z art. 60¹ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) organem uprawnionym do złożenia wniosku o ukaranie jest Policja, a od 1 listopada 2015 r. również NDAP; w sprawach o wykroczenia z art. 281 pkt 7 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.) organem uprawnionym do złożenia wniosku o ukaranie przez cały okres objęty kontrolą był inspektor pracy, a w sprawach z art. 49 ust. 1, art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) – GIODO.

Archiwum, mimo braku takiego obowiązku, pomagało zainteresowanym w poszukiwaniu dokumentacji osobowej i płacowej, nieznajdującej się w jego zasobie. Wykorzystywało posiadane informacje i sygnały podejmując działania, których efektem było m.in. ustalenie miejsc przechowywania tej dokumentacji oraz doprowadzenie do jej udostępniania przez przechowawców. Archiwum weryfikowało posiadane i pozyskiwało nowe dane o przechowawcach dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych jednostek i miejscach jej przechowywania. Współpracowało z UMWP m.in. w kwestii rozwiązywania problemów związanych z przechowawcami, którzy uchylają się do wpisu od rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych, a także z innymi instytucjami i podmiotami w celu uzyskania informacji w zakresie przechowywanych akt pracowniczych zlikwidowanych zakładów pracy.

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 Kontroli⁷⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia, aby dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców przechowywana była w pomieszczeniach spełniających określone przepisami warunki dotyczące wilgotności.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieterminowej realizacji kwerend z dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.
3. Przekazanie na rachunek budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie z tytułu działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz przekazywanie na rachunek dochodów budżetu państwa dochodów uzyskiwanych z tytułu tej działalności.
4. Zatwierdzanie wydatków budżetowych do wypłaty przez osoby posiadające upoważnienie spełniające wymogi art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 27 lutego 2017 r.

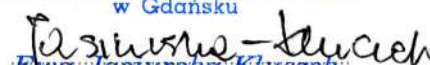
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Anna Struzik
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


Ewa Jasińska-Kluczek
podpis

⁷⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.