



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

EWA POLKOWSKA

LGD.410.018.03.2016

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. Piotr Borkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/128/2016 z 14 grudnia 2016 r. 2. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/122/2016 z 5 grudnia 2016 r. 3. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/131/2016 z 19 grudnia 2016 r. 4. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/127/2016 z 14 grudnia 2016 r. i nr LGD/24/2017 z 31 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 1347-1350)
Jednostka kontrolowana	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w Warszawie, 02-517 Warszawa, ul. Rakowiecka 2D (dalej: „Dyrekcja”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Woźniak, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych (od 21 kwietnia 2016 r.) – dalej: „NDAP” ¹ . (dowód: akta kontroli str. 7-8, 1460-1461)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>W okresie objętym kontrolą² Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych realizował obowiązki w zakresie zapewnienia przechowywania i dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. W ramach realizacji tych obowiązków m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">– prawidłowo prowadził i udostępniał ewidencję przechowawców akt osobowych i płacowych (dalej: „ewidencja”), zawierającą wszystkie dane określone przepisami, z wyjątkiem danych dotyczących zakresu prowadzonej działalności, wymaganych art. 51g ust. 4 pkt 2 ustawy o archiwach³. NDAP nie posiadał informacji, czy ewidencja obejmowała wszystkich pracodawców, których dokumentacja została przejęta przez przechowawców do niej wpisanych, a także kompletnej informacji o latach, z jakich pochodziła dokumentacja przejęta przez przechowawców. W ustawie o archiwach nie określono jednak instrumentów prawnych, które dałyby NDAP możliwość skutecznego egzekwowania od przechowawców obowiązków określonych w art. 51g ust. 6 tej ustawy;– prawidłowo zrealizował wniosek sądu rejestrowego o wskazanie archiwum państwowego do przechowywania ww. dokumentacji, który wpłynął w objętym kontrolą okresie (NDAP nie dysponował informacjami o liczbie postanowień sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa państwowe przejęły ww. dokumentację, a także o liczbie przypadków nieprzejęcia dokumentacji);– prowadził w objętym kontrolą okresie 18 postępowań wyjaśniających w sprawie przejęcia dokumentacji przez archiwa państwowe, badając czy w ocenie organu zachodzą przesłanki do przeprowadzenia oceny dokumentacji w miejscu przechowywania oraz do wydania decyzji nakazujących przejęcie dokumentacji. Spośród tych postępowań 17 zakończono, z tego jedno decyzją odmowną, a 16 poprzez
--------------	---

¹ Od 10 sierpnia 2011 r. do 1 lutego 2016 r. Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych był Władysław Stępiak, od 2 lutego 2016 r. do 20 kwietnia 2016 r. obowiązki Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych pełnił Andrzej Biernat.

² 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.

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

skierowanie pism do stron o zajętych stanowisku (stwierdzającym brak podstaw prawnych do wydania takiego nakazu), tj. z naruszeniem art. 104 § 1 kpa⁴, zgodnie z którym organ administracji państwowej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej;

- zapewnił archiwom państwowym warunki magazynowe do realizacji zadań związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji. W miarę możliwości zapewniał również środki na pokrycie przez archiwa zwiększonych wydatków związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji, przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych;
- zobowiązał archiwa państwowe do gromadzenia środków uzyskiwanych z tytułu przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i płacowej, na rachunkach sum na zlecenie oraz do finansowania z nich wydatków związanych z tą działalnością. Taki sposób gospodarowania ww. środkami był niezgodny z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁵, gdyż stanowią one dochody budżetu państwa. W konsekwencji, w latach 2013-2016 (I półrocze) archiwa państwowe nie przekazały na rachunek budżetu państwa uzyskanych w tym okresie wpływów z ww. działalności w kwocie 2.009,2 tys. zł oraz sfinansowały ze środków pozostających na rachunku sum na zlecenie związane z ww. działalnością wydatki budżetowe w kwocie 1.508,6 tys. zł.

NDAP wykorzystywał posiadane informacje i sygnały o nieprawidłowo prowadzonej działalności przechowalniczej, podejmując działania polegające m.in. na informowaniu przechowawców o konieczności uzyskania wpisu do rejestru⁶ lub przekazania dokumentacji podmiotowi uprawnionemu, informowaniu o uzyskanych sygnałach o nieprawidłowościach w działalności zarejestrowanych przechowawców marszałka województwa. Mimo uzyskania szeregu sygnałów o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej NDAP nie zawsze informował właściwe organy o możliwości popełnienia czynów zabronionych.

NDAP identyfikował problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do ww. dokumentacji, w tym dotyczące możliwości działania archiwów w procesie zabezpieczenia tej dokumentacji. Podejmował działania w kierunku rozwiązania tych problemów. Mimo braku takiego obowiązku, podejmował działania w zakresie ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji, dokonując we współpracy z archiwami weryfikacji posiadanych informacji o przechowawcach i miejscach jej przechowywania. Ponadto podejmował działania w celu pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu działalności (m.in. występując do dyrektorów archiwów o wspieranie ww. podmiotów w dążeniu do uzyskania niezbędnych uprawnień i umożliwienie ich pracownikom odbycia wymaganych praktyk zawodowych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie i udostępnianie przez NDAP ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych.

W okresie objętym kontrolą NDAP, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o archiwach prowadził ewidencję. Ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej w arkuszu programu Microsoft Office Excel. Wpisów do niej dokonywano na podstawie informacji pochodzących od marszałków województw oraz przedsiębiorców.

Z wyjaśnień NDAP wynika, że sposób prowadzenia ewidencji szczegółowo określono w art. 51g ustawy o archiwach, dlatego w Dyrekcji nie wydano dodatkowych wewnętrznych regulacji w tym zakresie.

Ewidencja zawierała nazwę przedsiębiorcy, jego adres i siedzibę, wskazanie wojewody lub marszałka, który dokonał wpisu do rejestru i miejsca wykonywania działalności, tj. dane wymagane art. 51g ust. 4 pkt 1-2 i 5 ustawy o archiwach. Ponadto w kolumnie „Uwagi”

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

⁶ Prowadzony przez marszałków województw rejestr przechowawców akt osobowych i płacowych.

wpisywano informacje o wykreśleniu wpisu z rejestru, wymagane art. 51g ust. 4 pkt 3 ww. ustawy. W kolumnie „Wykaz pracodawców, których dokumentacja została przejęta” (dane określone w art. 51g ust. 6 w związku z art. 51g ust. 4 pkt 6 ww. ustawy) w ewidencji wprowadzono odnośniki do strony internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej informacje o poszczególnych przechowawcach, w tym wyszczególnienie pracodawców, których dokumentację przejęli i okres z jakiego dokumentacja pochodzi. Ewidencja zawierała również numer ewidencyjny przechowawcy i informację o roku dokonania wpisu do rejestru. Nie zawierała danych, dotyczących zakresu prowadzonej działalności, wymaganych przepisem art. 51g ust. 4 pkt 2 ustawy o archiwach.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12-23, 28, 116-183 i 204-206)

Badanie wpisów dotyczących 10 przechowawców⁷, wprowadzonych do ewidencji w latach 2013-2016 (I półrocze) wykazało m.in., że zawierały one wszystkie informacje otrzymane przez NDAP od marszałków województw.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 26, 87-115, 195-201, 1232-1233 i 1235)

W latach 2013-2016 (I półrocze) do ewidencji wpisano 47 przechowawców, a przy wpisach dotyczących 32 innych przechowawców umieszczono informację o ich wykreśleniu z rejestru. Na 30 czerwca 2016 r. ewidencja obejmowała 214 przechowawców wpisanych do rejestru.

NDAP nie posiadał informacji, czy ewidencja zawierała wszystkich pracodawców, których dokumentacja została przejęta przez przechowawców do niej wpisanych (ewidencja nie zawierała informacji o pracodawcach, których dokumentację przejęło 31 przechowawców lub linku do strony internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej takie dane), a także kompletnej informacji o okresach, z jakich pochodziła dokumentacja, przejęta przez przechowawców (opisane wyżej badanie wpisów dotyczących 10 przechowawców wykazało m.in., że w przypadku siedmiu wpisów na stronie internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej informacje o przechowawcy wskazano wprawdzie 154 pracodawców, których dokumentację przejęto, jednak w przypadku 133 z nich nie podano okresu, z którego ta dokumentacja pochodzi).

Z zapisów na stronie internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej informacje o przechowawcach, w tym o pracodawcach, których dokumentację przejęto, wynika, że na 30 czerwca 2016 r. 183 przechowawców przejęło dokumentację 13.838 pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12-25, 115, 184, 187, 191-201, 1781)

Zasadę jawności ewidencji, o której mowa w art. 51g ust. 3 ustawy o archiwach, realizowano przez udostępnienie ewidencji w formacie PDF na stronie internetowej Dyrekcji⁸. NDAP wyjaśnił, że w Dyrekcji nie uregulowano zasad udostępniania ewidencji oraz że do Dyrekcji nie wpływały wnioski w sprawie wglądu do niej. Zdaniem NDAP wynikało to z faktu, że ewidencja była dostępna na stronie internetowej, a informacji udzielano telefonicznie (w Dyrekcji nie posiadano danych, umożliwiających określenie ilości takich spraw). Ponadto zainteresowani występowali w ww. sprawach do Archiwum Państwowego w Warszawie Oddziału Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku (dalej: „ADOP”).

(dowód: akta kontroli str. 9, 24, 25, 28 i 202-203)

1.2. Realizacja przez NDAP zadań związanych z przejmowaniem dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

1.2.1. W latach 2013-2016 (I półrocze) wpłynął do Dyrekcji jeden wniosek sądu rejestrowego o wskazanie przez NDAP archiwum państwowego do przejęcia dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 10, 185, 188, 208-211, 212-214, 224-228 i 308-310)

Sąd Rejonowy w Gliwicach postanowieniem z 3 listopada 2015 r., wydanym na podstawie art. 51p ust. 3 ustawy o archiwach, wystąpił do NDAP o wskazanie archiwum państwowego

⁷ Numery ewidencji: 260, 261, 266-268, 272, 273, 287, 288 i 296 (wpisy od 2013 r. z terenu właściwości Marszałków Województw Pomorskiego, Podlaskiego, Świętokrzyskiego, Małopolskiego i Mazowieckiego).

⁸ <https://www.archiwa.gov.pl/dla-uzytkownikow/dokumentacja-pracownicza/2016-05-04-13-45-19>. Ewidencję udostępniono na stronie internetowej Dyrekcji (w formacie PDF) w 2014 r. Datę aktualizacji ewidencji nanoszono od końca 2015 r.

do dalszego przechowywania dokumentacji. Zastępca NDAP zwrócił się do Dyrektora Archiwum Państwowego (dalej: „AP”) w Katowicach o przeprowadzenie ekspertyzy dokumentacji. AP w Katowicach 14 grudnia 2015 r. poinformowało NDAP o wynikach ekspertyzy. NDAP 21 stycznia 2016 r. poinformował Sąd i ADOP o wyznaczeniu tego Archiwum do przejęcia dokumentacji wskazanej ww. postanowieniem. Dokumentacja została przejęta.

(dowód: akta kontroli str. 188, 224-228, 229-257 i 288-290)

Z wyjaśnień starszego specjalisty w Departamencie Organizacji i Udostępniania wynika, że NDAP nie dysponuje informacjami o liczbie postanowień sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa państwowe przejęły w kontrolowanym okresie dokumentację osobową i płacową pracodawców, a także o liczbie ewentualnych przypadków nieprzejęcia takiej dokumentacji, pomimo okazania przez uprawnionych stosownych postanowień, ponieważ udział NDAP w realizacji ww. postanowień nie jest konieczny.

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

W latach 2013-2016 (I półrocze) do Dyrekcji wpłynęło 12 postanowień sądów rejestrowych, z tego: sześć, dotyczących przechowawców, wydano na podstawie art. 51p ust. 3 i ust. 4 ustawy o archiwach (w jednym przypadku do przejęcia dokumentacji wskazano AP w Koszalinie, a w pięciu ADOP), a sześć, dotyczących pracodawców, wydano na podstawie art. 51u ust. 3 ww. ustawy (zgodnie z tym przepisem dokumentację przejmują archiwa państwowe, utworzone w tym celu przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego).

Ponadto wpłynęło osiem postanowień (sześć dotyczących pracodawców i dwa – przechowawców), wadliwych według NDAP (w trzech przypadkach NDAP wystąpił do likwidatora z sugestią wystąpienia do sądu rejestrowego o sprostowanie postanowienia, w trzech – zaskarżono postanowienia, w jednym – stwierdzono niewykonalność postanowienia z uwagi na wykreślenie pracodawcy z KRS, w jednym – NDAP wystąpił do AP w Koszalinie z sugestią złożenia zażalenia na postanowienie) oraz dwa postanowienia i jeden wyrok, zobowiązujące archiwa państwowe do przejęcia dokumentacji pracodawcy w oparciu o inne przepisy⁹ (NDAP stwierdził wadliwość wyroku i poinformował AP o potrzebie wystąpienia do Sądu o jego sprostowanie).

(dowód: akta kontroli str. 10, 185, 188, 207-214, 224-228, 308-310, 690-777 i 1230-1231)

1.2.2. W latach 2013-2016 (I półrocze) NDAP wydał jedną decyzję w sprawie nakazania złożenia dokumentacji osobowej i płacowej, która należała do pracodawcy wykreślonego z KRS lub CEiIoDG¹⁰, na odpłatne przechowywanie we wskazanym archiwum państwowym (art. 51z ust. 1 ustawy o archiwach) – postępowanie w tej sprawie wszczęto na wniosek Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze, a decyzją z 20 czerwca 2013 r. odmówiono wydania takiego nakazu.

W okresie od 1 listopada 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. NDAP nie wydawał decyzji w sprawie nakazania złożenia dokumentacji osobowej i płacowej, zgromadzonej przez przechowawcę, wobec którego wydano decyzję, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹, lub prawomocne orzeczenie zakazujące wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, na odpłatne przechowywanie we wskazanym archiwum państwowym (art. 51 h ust. 2 ustawy o archiwach).

W badanym okresie prowadzono w Dyrekcji 18 postępowań wyjaśniających w sprawie przejęcia dokumentacji przez archiwa państwowe (wszczętych na wniosek stron lub z urzędu), z tego 13 dotyczyło dokumentacji, która należała do pracodawców, cztery – dokumentacji zgromadzonej przez przechowawców, a w jednym przypadku nie można było stwierdzić czy sprawa dotyczyła dokumentacji wytworzonej przez pracodawcę, czy zgromadzonej przez przechowawcę (wnioskodawca nie wskazał tych informacji).

⁹ Postanowienia: Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy XIV Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego z 21.08.2013 r. oraz Sądu Rejonowego w Koszalinie IX Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego z 25.02.2015 r., wydane na podstawie art.288 §3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz.1578 ze zm.). Wyrok Sądu Rejonowego w Łasku z 08.07.2011 r. na podstawie art.230 §3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.).

¹⁰ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 10, 185-186, 189, 215-223, 320-321 i 1236-1238)

W kontrolowanym okresie zakończono 17 z 18 ww. postępowań, z tego jedno ww. decyzją z 20 czerwca 2013 r., a 16 poprzez skierowanie pism do stron o zajętych przez NDAP stanowisku (stwierdzającym brak podstaw prawnych do wydania takiego nakazu).

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223 i 367-412)

Zgodnie z przepisami art. 51z ust. 2 i art. 51h ust. 3 ustawy o archiwach przed wydaniem decyzji, o których mowa w (odpowiednio) art. 51z ust. 1 i art. 51h ust. 2 tej ustawy, dokonuje się oceny dokumentacji w miejscu, w którym się ona znajduje, a do dokonania czynności związanych z tą oceną stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dotyczące zabezpieczenia wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 51z ust. 4 i art. 51h ust. 5 ustawy o archiwach).

NDAP decyzją nr 7 z 27 lutego 2008 r. upoważnił dyrektorów archiwów państwowych do wykonywania w jego imieniu ocen (ekspertyz) dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. Do decyzji załączono do stosowania wzór formularza dokumentującego wyniki przeprowadzonej oceny. Podczas ekspertyzy należało ustalić: rodzaj pomieszczenia, dostęp do niego, sposób jego zabezpieczenia i stan techniczny, źródło światła, sposób zabezpieczenia okien, rodzaje przedmiotów i instalacji znajdujących się w pomieszczeniu, ilość dokumentacji osobowej i placowej w metrach bieżących ze wskazaniem roku jej pochodzenia, przez kogo została wytworzona i przez kogo jest przechowywana, ocenić stan zbioru, wskazać czy została zaewidencjonowana. Pozostawiono również miejsce na wnioski i uwagi osób sporządzających ocenę.

W 10 z ww. 18 postępowań NDAP wystąpił do archiwów państwowych o przeprowadzenie ocen (ekspertyz) dokumentacji. We wszystkich przypadkach oceny przeprowadzono, przy czym w sześciu ich wyniki udokumentowano na formularzu zgodnym z wzorem wprowadzonym ww. decyzją nr 7, a w czterech udokumentowano je w inny sposób (zakres zawartych w nich danych pokrywał się częściowo z danymi ujętymi we wzorze formularza).

W ośmiu z ww. 18 postępowań NDAP nie występował o przeprowadzenie ocen (ekspertyz) dokumentacji.

Z wyjaśnień NDAP wynika, że odstępowano od żądania przeprowadzania ocen w sytuacjach, gdy sprawy dotyczyły dokumentacji zgromadzonej, a następnie porzuconej przez przechowawców, dokumentacji organizacji spółdzielczych (z uwagi na przyjęcie przez NDAP braku możliwości zastosowania art. 51z ustawy o archiwach), w razie stwierdzenia, że istnieje podmiot umownie zobowiązany przez pracodawcę do zabezpieczenia dokumentacji oraz w przypadku braku możliwości ustalenia miejsca jej przechowywania.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 215-223, 313-366, 387-390 i 684-689)

Badanie pięciu z ww. 18 postępowań wykazało, że:

a) postępowanie zakończone wydaniem decyzji odmawiającej nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym¹², wszczęto na wniosek Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze z 23 kwietnia 2013 r. NDAP w uzasadnieniu decyzji z 20 czerwca 2013 r., wydanej na podstawie art. 51z ust. 1 i 5 ustawy o archiwach w związku z art. 104 kpa, wskazał, że wnioskowany tryb zabezpieczenia dokumentacji nie ma zastosowania w przypadku podmiotów prowadzących działalność w zakresie przechowywania dokumentacji (istniał podmiot umownie zobowiązany do jej przechowywania, który z chwilą zaprzestania działalności zobowiązany był do przekazania dokumentacji innemu uprawnionemu podmiotowi, z zapewnieniem na ten cel niezbędnych środków, a w razie ich braku do zwrócenia się do sądu rejestrowego o stwierdzenie niemożności pokrycia kosztów dalszego przechowywania). Czynności te nie zostały przez przechowawcę dopełnione. W ocenie NDAP jedynie postanowienie sądu o braku środków stanowiłoby podstawę do przejęcia dokumentacji. Z oględzin przeprowadzonych przez Komendę Miejską Policji w Zielonej Górze wynikało, że w celu zabezpieczenia dokumentacji przed nieuprawnionym dostępem osób trzecich założono zamki i plomby.

¹² Sprawa nr DOU-WOU.456.3.2013.

Prokuratura Rejonowa w Zielonej Górze 9 grudnia 2013 r. przedłożyła postanowienie Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z 29 października 2013 r. o niemożności zapewnienia przez przechowawcę środków na dalsze przechowywanie dokumentacji (art. 51p ust. 3 ustawy o archiwach). NDAP pismem z 7 stycznia 2014 r. wskazał ADOP (na podstawie art. 51p ust. 3 ww. ustawy) jako właściwe dla przejścia dokumentacji. W tym samym dniu poinformował o tym Prokuraturę Rejonową w Zielonej Górze, która 31 stycznia 2014 r. poinformowała o czynnościach zmierzających do ustalenia aktualnych danych adresowych przechowawcy. Dokumentacja została przejęta przez ADOP w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 367-412 i 665-674)

b) pracownik zlikwidowanego zakładu pracy 31 grudnia 2012 r. złożył w Dyrekcji wniosek o interwencję w sprawie złych warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej¹³. Poinformował też o bezskutecznych próbach pozyskania swojej dokumentacji od wskazanego przechowawcy (nie wpisanego do rejestru). Zastępca NDAP 23 stycznia 2013 r. poinformował wnioskodawcę o niemożności zabezpieczenia dokumentacji. Powołując się na art. 51z ustawy o archiwach wskazał, że określony w nim tryb nie dotyczy przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej (przechowawca nadal prowadzi działalność). Ocenę przechowywanej dokumentacji przeprowadzono w postępowaniu prowadzonym w 2007 r. Wnioskodawcę poinformowano o możliwości złożenia zawiadomienia do Policji (z art. 276 k.k.¹⁴) i powiadomienia syndyka zlikwidowanego przedsiębiorstwa o fakcie nieudostępnienia akt przez przechowawcę oraz o narażeniu tych akt na zniszczenie.

Z wyjaśnień NDAP wynika, że mając na uwadze szereg precedensów, w których organy prokuratury, zbadawszy podobne sprawy nie dopatrzyły się znamion czynu zabronionego (wszystkie zawiadomienia złożone przez NDAP zostały załatwione odmową wszczęcia postępowania albo jego umorzeniem), nie złożył zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223, 311-312, 539-545, 680-683 i 781-791)

c) Sąd Okręgowy w Toruniu 30 września 2013 r. na podstawie art. 51z ustawy o archiwach złożył w Dyrekcji wniosek o przejęcie akt osobowych zlikwidowanego przedsiębiorstwa¹⁶. Z jego ustaleń wynikało, że akta przekazane przechowawcy porzucono i istnieje realne zagrożenie ich zniszczenia lub utraty. Zastępca NDAP 11 października 2013 r. poinformował Sąd, że sprawa niewłaściwego przechowywania dokumentacji przez wskazanego przechowawcę jest mu znana, w związku z postępowaniem prowadzonym w 2009 r. Stwierdzono wówczas, że dokumentacja (kilku pracodawców) nie została należycie zabezpieczona i jest przechowywana w niewłaściwych warunkach¹⁷. Umowy przechowania zawierane były z jednym przechowawcą. Z uzyskanych danych wynikało, że przechowawca w dalszym ciągu istnieje, zmianie uległ jedynie jego adres – tym samym niespełnione zostały przesłanki z art. 51z ustawy o archiwach.

¹³ Sprawa nr DOU-WOU.450.1.2013.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).

¹⁵ NDAP wskazał osiem takich bezskutecznych zawiadomień, złożonych do prokuratury w sprawach: WOU-456-7/07 (narażenie dokumentacji pracodawcy na zniszczenie, utrudnianie do niej dostępu oraz prawdopodobne uniemożliwienie uprawnionym korzystania z dokumentacji), WOU-456-7/08 (uniemożliwienie uprawnionym korzystania z dokumentacji pracodawcy, narażenie dokumentacji na zniszczenie), WOU/456/13/08 (przyjęcie na przechowanie, mimo braku uprawnień, dokumentacji zgromadzonej przez przechowawcę, przechowywanie dokumentacji ponad 30 podmiotów bez wpisu do rejestru, nieudostępnienie dokumentacji uprawnionym, nieprzekazanie dokumentacji podmiotowi uprawnionemu, składowanie dokumentacji w warunkach grożących jej zniszczeniem), DUE/456/2/09 (porzucenie części dokumentacji zlikwidowanych pracodawców, zgromadzonej w trakcie działalności przechowalniczej, co naraziło ją na zniszczenie, uniemożliwienie uprawnionym korzystania z przejętej dokumentacji, przechowywanie dokumentacji ponad 35 podmiotów bez wpisu do rejestru, nieprzekazanie dokumentacji podmiotowi uprawnionemu), DOU-WOU.450.11.2014 (niezabezpieczenie dokumentacji i uniemożliwienie do niej dostępu osobom uprawnionym), DOU-WOU.450.25.2015 (przechowywanie dokumentacji ponad 140 podmiotów bez wpisu do rejestru, nieudostępnienie dokumentacji uprawnionym, nieprzekazanie zgromadzonej dokumentacji podmiotowi uprawnionemu), DOU.456.2.2016 (niezabezpieczenie dokumentacji, co naraziło ją na zniszczenie, pozbawienie zainteresowanych dostępu do ich danych, nieprzekazanie zgromadzonej dokumentacji podmiotowi uprawnionemu).

¹⁶ Sprawa nr DOU-WOU.456.5.2013.

¹⁷ Pomieszczenia nie były ogrzewane, a z powodu nieszczelności drzwi i okien utrzymywała się w nich duża wilgotność. W odpowiedzi na wniosek Prokuratury Rejonowej w Grudziądzu w sprawie podjęcia działań zmierzających do przejęcia i zabezpieczenia dokumentacji, Zastępca NDAP odmówił jej przejęcia wskazując m.in. że nie spełniono przesłanki z art. 51z ustawy o archiwach (istniał podmiot umownie zobowiązany do zabezpieczenia dokumentacji zlikwidowanych pracodawców).

NDAP wyjaśnił, że podmiot przechowujący dokumentację nie był wpisany do rejestru, w związku z czym nie zawiadomiono marszałka województwa o niewłaściwym przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223, 311-312, 546-582 i 1236-1238)

d) Centrala ZUS 27 października 2014 r. złożyła wniosek¹⁸ o wydanie decyzji nakazującej przejęcie dokumentacji nieistniejącego zakładu pracy¹⁹. Dokumentacja została odnaleziona przez Oddział ZUS w Opolu w 2013 r. w trakcie porządkowania magazynów Oddziału²⁰. Zastępca NDAP 5 listopada 2014 r. wystąpił do Dyrektora AP w Opolu o dokonanie oceny dokumentacji – w tym samym dniu poinformował Centralę ZUS o podjętym działaniu. Wyniki oględzin przekazano NDAP 1 grudnia 2014 r. Wynikało z nich, że dokumentacja jest właściwie zabezpieczona. Zastępca NDAP 28 stycznia 2015 r. poinformował wnioskodawcę o niemożności zabezpieczenia dokumentacji z powodu niespełnienia jednej z przesłanek art. 51z ustawy o archiwach (dokumentacja była właściwie zabezpieczona). Wicedyrektor Centrali ZUS pismem z 13 lutego 2015 r. poinformował NDAP, że ZUS nie jest podmiotem właściwym do prowadzenia działalności przechowawczej, gdyż nie prowadzi działalności polegającej na wydawaniu odpisów i kopii dokumentacji osobowej i płacowej. Ponownie wystąpił o rozważenie możliwości przejęcia dokumentacji przez ADOP.

NDAP wyjaśnił, że z uwagi na brak nowych okoliczności w sprawie, w związku z nowym wnioskiem nie podejmowano żadnych dodatkowych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223, 311-312, 583-610 i 678-679)

e) pracownik zlikwidowanego zakładu pracy 8 lipca 2014 r. złożył w Dyrekcji skargę na osobę przechowującą dokumentację osobową i płacową wnioskując o zmuszenie tej osoby do wydania akt²¹. Zastępca NDAP 6 sierpnia 2014 r. m.in. zlecił Dyrektorowi AP w Katowicach przeprowadzenie ekspertyzy dokumentacji. W tym samym dniu skarżącego poinformowano o konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Z przesłanej 25 sierpnia 2014 r. ekspertyzy wynikało wysokie zagrożenie zniszczenia dokumentacji ze względu na niewłaściwe jej przechowywanie, a także, że w dokumentacji znajdują się dokumenty archiwalne wytworzone przed 1950 r. NDAP 5 listopada 2014 r.:

- wniósł do Dyrektora AP w Katowicach o podjęcie działań na rzecz zabezpieczenia materiałów archiwalnych, a przy braku porozumienia z likwidatorem – rozważenie możliwości zastosowania trybu z art. 12a ustawy o archiwach²² (NDAP wyjaśnił, że nie posiada informacji o sposobie załatwienia ww. sprawy – ww. wytyczne nie były obligatoryjne);
- odpowiedział skarżącemu, że nie została spełniona przesłanka z art. 51z ustawy o archiwach (odpowiedzialność za dokumentację ponosi likwidator przedsiębiorstwa, który powinien przekazać ją na przechowanie uprawnionemu podmiotowi w trybie przewidzianym w art. 51u ust. 1 i 3 ww. ustawy). Poinformował skarżącego, że zwrócił uwagę likwidatorowi na ciężące na nim obowiązki;
- złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niezabezpieczeniu dokumentacji osobowej i płacowej (z art. 276 k.k. i art. 281 § 1 pkt 7 k.p.). Prokuratura Rejonowa w Dąbrowie Górniczej zawiadomieniem z 29 grudnia 2014 r. odmówiła wszczęcia dochodzenia wskazując, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.).

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223, 311-312, 622-664, 675-677 i 778-780)

1.3. Podejmowanie przez NDAP działań w celu zapewnienia archiwom państwowym warunków do realizacji zadań związanych z przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz nadzorowanie działalności archiwów państwowych w tym zakresie.

¹⁸ DOU-WOU.456.2.2014.

¹⁹ Podmiot został wykreślony z ewidencji działalności gospodarczej z dniem 31 grudnia 1996 r.

²⁰ Dokumentacja została dostarczona do Oddziału przez nieznaną osobę.

²¹ Sprawa nr DOU-WOU.450.11.2014.

²² Dyrektor właściwego archiwum państwowego może wydać decyzję o zabezpieczeniu materiałów archiwalnych wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego przez przeniesienie ich do tego archiwum w celu przechowania, aż do czasu ustania zagrożenia, jeżeli istnieje uzasadniona obawa ich zniszczenia, uszkodzenia lub utraty.

1.3.1. Głównym zadaniem archiwów państwowych jest m.in. przejmowanie i zabezpieczenie materiałów archiwalnych. Dla zapewnienia realizacji tego zadania m.in. od 2013 r. oddano do użytku nowe budynki archiwów (np. w Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Radomiu, Międzyzdrojach, Bolesławcu i Rzeszowie), a także planowane i realizowane są nowe inwestycje (np. w Białymstoku, Krakowie, Szczecinie, Bydgoszczy, Warszawie i Koszalinie). W razie takiej potrzeby, przewiduje się wykorzystanie części nowej infrastruktury do przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Jak wynika z wyjaśnień, dzięki ww. działaniom, a także przejęciu nieruchomości w Gdańsku, możliwości archiwów w tym zakresie ulegały systematycznej poprawie. Wykorzystanie nieruchomości w Gdańsku do przechowywania ww. dokumentacji spowoduje odciążenie ADOP i pozwoli na skoncentrowanie się ADOP na realizacji zadań, dla których zostało utworzone, tj. przejmowania i przechowywania dokumentacji w przypadkach określonych w art. 51u ust. 3 ustawy o archiwach.

(dowód: akta kontroli str. 258-260)

1.3.2. Z rocznych sprawozdań opisowych z działalności archiwów państwowych za lata 2013-2015 wynika, że wg stanu na koniec poszczególnych lat łączna powierzchnia magazynowa niezajęta przez akta wynosiła (odpowiednio): 10,4 tys. m², 4,0 tys. m² i 4,2 tys. m², a łączny metraż wolnych półek magazynowych: 77,8 tys. m, 63,0 tys. m i 59,6 tys. m (w związku z przebudową budynku magazynowego i koniecznością przeniesienia akt do Oddziału w Gdyni, rezerwa magazynowa w centrali AP w Gdańsku²³ była możliwa do zagospodarowania od 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 288-292)

NDAP wyjaśnił, że archiwa państwowe nie wydzielają specjalnej rezerwy magazynowej na przejmowanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie decyzji NDAP i postanowień sądowych. Zadania te realizują reagując na pojawiające się potrzeby przy wykorzystaniu posiadanych zasobów lokalowych. Możliwości archiwów w tym zakresie były monitorowane przez NDAP, który gromadził informacje o ilości napływających akt oraz o rezerwie magazynowej, przede wszystkim na podstawie corocznych sprawozdań opisowych i statystycznych z działalności archiwalnej. W ocenie NDAP, w latach 2013-2016 (I półrocze) archiwa państwowe posiadały wystarczające rezerwy magazynowe.

(dowód: akta kontroli str. 258 i 260)

1.3.3. W Dyrekcji nie gromadzono danych o wysokości środków (uzyskiwanych i wydatkowanych) z tytułu przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej w latach 2013-2015 oraz stanu zaległości z tytułu ustalonych decyzjami dyrektorów archiwów środków na pokrycie kosztów przechowywania ww. dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 184 i 186, 433-442)

Z przeprowadzonej w czerwcu 2013 r. w Dyrekcji analizy wynikało, że archiwa państwowe oszacowały koszty przechowywania dokumentacji w ramach prowadzonej działalności usługowej na 41.760,9 tys. zł, a łączna wartość zawartych przez archiwa umów przechowania (uzyskanych środków) wynosiła 19.440,6 tys. zł. Stwierdzono, że znaczny niedobór środków na przechowywanie dokumentacji niearchiwalnej mógł skutkować wykorzystaniem na ten cel środków przeznaczonych na działalność archiwalną. NDAP wyjaśnił, że pojawiło się zagrożenie, że uzyskane z działalności usługowej środki nie wystarczą na cały okres przechowywania tej dokumentacji. W związku z powyższym, Zarządzeniem nr 19 z 30 sierpnia 2013 r. w sprawie przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego (dalej: „Zarządzenie nr 19”), obowiązującym od 7 września 2013 r., NDAP zobowiązał archiwa państwowe m.in. do:

- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wpływów i wydatków związanych z działalnością usługową polegającą na przechowywaniu dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, a także z działalnością polegającą na przejmowaniu ww. dokumentacji na podstawie art. 51p ust. 3, 51u ust. 3 lub 51z ust. 1 ustawy o archiwach (§ 6 ww. Zarządzenia),

²³ Wg stanu na koniec 2013 r. – 2,7 tys. m² powierzchni niezajętej przez akta i 6,5 tys. m wolnych półek magazynowych.

- gromadzenia wpływów z ww. działalności na rachunku pomocniczym o nazwie „sumy na zlecenie” (§ 4 ust. 2 i § 6 ww. Zarządzenia),
- pokrywania kosztów ww. działalności z ww. wpływów, za wyjątkiem kosztów osobowych, które pokrywane są w ramach środków otrzymanych przez archiwa państwowe na wynagrodzenia (§ 4 ust. 2-4 i § 6 ww. Zarządzenia),
- przeprowadzenia inwentaryzacji zobowiązań związanych z przechowywaniem dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego wg stanu na 30 września 2013 r.

Ww. zarządzeniem NDAP określił ponadto warunki przechowywania dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego oraz ogólne zasady kalkulacji należności za jej przechowywanie.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 293-296, 413-416, 432)

Analiza zebranych w wyniku ww. inwentaryzacji danych wykazała m.in., że łączna kwota środków z umów dot. ww. działalności wynosiła 18.236,7 tys. zł, a stan środków na rachunku bankowym – 6.260,0 tys. zł (34,3% wartości umów). Mimo negatywnej oceny zróżnicowania w poszczególnych archiwach odsetka środków z umów przechowania pozostających na realizację umownych zobowiązań²⁴, NDAP nie analizował przyczyn niedoszacowania kosztów przechowywania dokumentacji w poszczególnych archiwach państwowych.

Z wyjaśnień Zastępcy NDAP wynika, że NDAP uznał to zjawisko jako jedną z kilku możliwych przyczyn problemów w finansowaniu działalności usługowej. Ewentualne niedoszacowanie wartości umów przechowania mogło, w jego ocenie, wynikać ponadto m.in. z: rosnących kosztów eksploatacji budynków, niedokładnego obmiaru przejmowanej dokumentacji, zwiększenia metrażu dokumentacji na skutek jej przepakowania w pudła, zmiennej ceny przechowywania metra dokumentacji itp. Są to elementy ryzyka rynkowego i NDAP nie dysponował odpowiednim potencjałem analitycznym by kompletnie je zbadać. Wskazał, że ustalenia w tym zakresie miały marginalne znaczenie wobec pozyskania w 2013 r. informacji o dysproporcji między kwotą przychodów uzyskanych do tego roku na podstawie umów przechowania, a szacowanymi przez archiwa kosztami. Nie porównywano zbieranych danych i nie analizowano ich z poziomu poszczególnych archiwów (nie było to konieczne, gdyż nie było podstaw do kwestionowania danych z archiwów otrzymanych w związku z realizacją Zarządzenia nr 19).

(dowód: akta kontroli str. 611-615)

Z danych przedkładanych NDAP przez archiwa państwowe do uzgodnienia poszczególnych pozycji bilansu wynikało, że stan środków na rachunkach „sumy na zlecenie – przechowalnictwo” wynosił: na koniec 2013 r. – 6.050,7 tys. zł, a na koniec 2015 r. – 6.220,1 tys. zł. Stan środków na rachunku „sumy na zlecenie” na koniec 2014 r. wynosił 6.169,5 tys. zł (z powodu braku danych nie ustalono, jaka ich część dotyczyła przechowalnictwa).

(dowód: akta kontroli str. 443-445)

Z informacji uzyskanych z poszczególnych archiwów państwowych²⁵ dotyczących wpływów środków na rachunek sum na zlecenie z tytułu prowadzenia działalności polegającej na przechowywaniu dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i płacowej pracodawców, oraz wydatków na sfinansowanie kosztów tej działalności dokonanych ze środków zgromadzonych na ww. rachunku wynika, że w okresie 2013-2016 (I półrocze):

- wpływy w poszczególnych latach wyniosły (odpowiednio): 663,9 tys. zł, 482,9 tys. zł, 484,0 tys. zł i 378,4 tys. zł, z tego z działalności usługowej (odpowiednio): 623,0 tys. zł, 472,2 tys. zł, 475,9 tys. zł i 373,3 tys. zł, w tym dotyczącej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (odpowiednio): 534,6 tys. zł, 263,2 tys. zł, 366,4 tys. zł i 96,8 tys. zł²⁶,

²⁴ Osiemnaście archiwów dysponowało kwotą mniejszą niż połowa uzyskanych środków, a w przypadku trzech archiwów (oraz nieistniejącego już jako odrębna jednostka ADOP) stan dostępnych środków nie przekraczał 10% wartości umów.

²⁵ Informacje uzyskano z 33 archiwów państwowych.

²⁶ W dwóch archiwach państwowych: AP w Katowicach i w Poznaniu, brak było możliwości wydzielenia kwot dotyczących dokumentacji osobowej i płacowej.

- nie uzyskano wpływów w związku z przejmowaniem dokumentacji na podstawie postanowień sądów i decyzji NDAP;
- wydatki w poszczególnych latach wyniosły (odpowiednio): 634,0 tys. zł, 365,4 tys. zł, 423,5 tys. zł i 85,7 tys. zł, z tego na pokrycie działalności usługowej (odpowiednio): 436,4 tys. zł, 228,3 tys. zł, 292,2 tys. zł i 43,8 tys. zł²⁷, w tym dotyczącej dokumentacji osobowej i płacowej (odpowiednio): 262,5 tys. zł, 83,8 tys. zł, 99,1 tys. zł i 13,4 tys. zł²⁸;
- w AP w Warszawie nie było możliwości wydzielenia kwot wydatków dotyczących działalności polegającej na przejmowaniu dokumentacji na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP, a w pozostałych archiwach państwowych nie dokonywano takich wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1458)

1.3.4. W 2013 r. dyrektorzy archiwów państwowych nie wystąpili do NDAP z wnioskami o pokrycie z budżetu państwa kosztów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych. W latach 2014-2016 (I półrocze) dyrektorzy dwóch archiwów wystąpili z takimi wnioskami na łączną kwotę 2.118,1 tys. zł. I tak:

- Dyrektor AP w Warszawie wystąpił z wnioskami na łączną kwotę 1.657,9 tys. zł. NDAP przyznał łącznie 1.414,5 tys. zł, w tym: na pokrycie kosztów transportu przejętych akt (12,6 tys. zł w 2015 r. i 30,0 tys. zł w I półroczu 2016 r.), rozładunku i umieszczenia dokumentacji na regałach (138,9 tys. zł w 2014 r.), zakupu i montażu regałów (740,0 tys. zł w 2014 r. i 83,0 tys. zł w 2015 r.), a także część wnioskowanych środków na pokrycie kosztów porządkowania i ewidencji dokumentacji (wnioskowano w 2015 r. o 584,0 tys. zł, a otrzymano 410,0 tys. zł). W związku z brakiem środków nie przyznano łącznie 69,4 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia (12,0 tys. zł w 2014 r. i 57,4 tys. zł w 2015 r.),
- Dyrektor AP w Szczecinie wystąpił z wnioskami na łączną kwotę 460,2 tys. zł. NDAP przyznał łącznie 267,7 tys. zł, w tym: na pokrycie kosztów: zakupu i montażu regałów (245,0 tys. zł w 2015 r.), załadunku, rozładunku i rozmieszczenia na regałach przejętych akt oraz przeprowadzenia aktualizacji ewidencji (11,5 tys. zł w 2015 r.), a także część wnioskowanych środków na zwiększenie zatrudnienia w związku z koniecznością opracowania, obsługi i porządkowania przejętych akt (wnioskowano w 2015 r. o 13,4 tys. zł, a przyznano 11,2 tys. zł²⁹). Nie przyznano środków w łącznej kwocie 182,3 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia w związku z koniecznością zapewnienia właściwej obsługi przejmowanej dokumentacji (115,0 tys. zł w 2014 r., 49,5 tys. zł w 2015 r. w związku z brakiem środków i 17,8 tys. zł w I półroczu 2016 r. w związku z brakiem potwierdzenia potrzeb zgłoszonych pocztą elektroniczną), przy czym w marcu 2016 r. zwiększono limit na wynagrodzenia w planie finansowym tego Archiwum o 103,0 tys. zł oraz limit wydatków na pochodne od wynagrodzeń o 19,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 446-538, 1304-1307, 1311-1314, 1317-1346, 1459)

Z wyjaśnień NDAP wynika m.in., że ww. wnioski nie zostały złożone w trybie art. 51p ust. 7 ustawy o archiwach. Dotyczyły zwiększenia planów wydatków w związku z realizacją zadań, które nie mogły być przewidziane na etapie planowania budżetu. Związane były z koniecznością podjęcia działań polegających na przejściu dokumentacji przed działaniami wymienionymi w art. 51p ust. 7 ww. ustawy.

dowód: akta kontroli str. 1303-1304, 1308-1310)

1.3.5. Zasady przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców NDAP uregulował:

- decyzją Nr 26 z 21 grudnia 2006 r. w sprawie ewidencji dokumentacji niearchiwalnej w archiwach państwowych, zmienioną decyzją Nr 15 z 14 maja 2009 r., w celu uregulowania zasad ewidencjonowania dokumentacji niearchiwalnej przejmowanej przez archiwa państwowe na podstawie postanowień sądowych, a także ułatwienia

²⁷ W trzech archiwach państwowych: Archiwum Akt Nowych, AP w Warszawie i we Wrocławiu, brak było możliwości wydzielenia kwot dotyczących działalności usługowej.

²⁸ W sześciu archiwach: Archiwum Akt Nowych, Archiwum Narodowe w Krakowie, AP w Kaliszu, w Katowicach, w Poznaniu w Warszawie i we Wrocławiu, brak było możliwości wydzielenia kwot dotyczących dokumentacji osobowej i płacowej.

²⁹ Przyznano środki na wynagrodzenia, ale nie przyznano środków w wysokości 2,2 tys. zł na pochodne od wynagrodzeń.

określenia miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej po zlikwidowanych pracodawcach. Zasady określały m.in.: rodzaje prowadzonej ewidencji, stanowiska pracy prowadzące ewidencję oraz formę i sposób jej prowadzenia;

- Zarządzeniem Nr 19. Z wyjaśnień NDAP wynika, że zarządzenie wprowadzono, gdy archiwa dysponowały już doświadczeniami w zakresie przechowywania dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego oraz gdy można było zidentyfikować typowe problemy, związane m.in. z usługową działalnością przechowalniczą. NDAP powstrzymał się od ingerencji w stosunki cywilnoprawne nawiązywane przez archiwa z usługobiorcami, natomiast z racji nadzoru ustalił kluczowe standardy działalności przechowalniczej. Do czasu wejścia w życie ww. Zarządzenia, zasady gromadzenia przez archiwa środków z działalności polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej na rachunku pomocniczym „sumy na zlecenie” (następnie „sumy na zlecenie-przechowalnictwo”), określone zostały w pismach z 9 grudnia 2004 r.³⁰ i z 3 sierpnia 2011 r.³¹. Taki sposób gospodarowania środkami z ww. działalności przyjęto po uzyskaniu stanowiska Ministra Finansów z 15 listopada 2004 r.³².

(dowód: akta kontroli str. 9, 28-29, 34-86 i 432)

1.3.6. W latach 2013-2016 (I półrocze) NDAP trzykrotnie kierował do archiwów państwowych pisma dotyczące m.in. stosowania przepisów w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców:

- 27 sierpnia 2013 r. wnioskował o nawiązanie z urzędami marszałkowskimi współpracy w zakresie kontroli zarejestrowanych przechowawców oraz dotarcie do wszystkich podmiotów zajmujących się przechowalnictwem w celu wyegzekwowania od nich legalnego działania oraz udostępniania zgromadzonej dokumentacji (co opisano w pkt 2.2.4 wystąpienia);
- 16 marca 2015 r. wnioskował o wspieranie podmiotów prowadzących działalność przechowalniczą bez uprawnień w uzyskaniu takich uprawnień, poprzez umożliwienie odbycia wymaganych przepisami praktyk zawodowych (co opisano w pkt 2.2.5 wystąpienia);
- 9 listopada 2015 r. wskazał na konieczność ciągłej wymiany informacji między ADOP, a pozostałymi archiwami w celu zapewnienia rzetelności i aktualności bazy danych o miejscach przechowywania dokumentacji.

Ponadto, NDAP kierował do archiwów wytyczne w indywidualnych sprawach (na wniosek i z inicjatywy własnej). W szczególności:

- 13 czerwca 2013 r. zwrócił ADOP uwagę na pojawiające się zastrzeżenia klientów dotyczące uzyskiwania informacji o miejscach przechowywania dokumentacji, m.in. terminowości jej udzielania i trudności w kontaktach telefonicznych (realizację uwagi weryfikowano w drodze kontroli);
- 29 kwietnia 2016 r. zalecił ADOP informowanie klientów składających wnioski w sprawie przesłania dokumentacji potwierdzającej okres zatrudnienia o terminach realizacji kwerend.

(dowód: akta kontroli str. 258, 261-287, 1313-1316, 1651-1718, 1769-1780)

1.3.7. W okresie objętym kontrolą NDAP przeprowadził w archiwach państwowych 39 kontroli, w tym dwie (w AP w Siedlcach i w ADOP) obejmujące swoim zakresem przechowywanie przez archiwa dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Ponadto w ramach czynności nadzorczych przeprowadzono (przez firmę zewnętrzną) 14 wizyt monitorujących budowlane zadania inwestycyjne realizowane przez siedem archiwów.

W wyniku kontroli przeprowadzonej 14 czerwca 2013 r. w AP w Siedlcach stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na niezłączaniu do umów przechowania odpisu z KRS lub innego rejestru działalności gospodarczej, potwierdzającego uprawnienia osób podpisujących umowę do dysponowania dokumentacją określonego podmiotu, brak na niektórych spisach zdawczo-odbiorczych podpisu osoby zdającej lub przyjmującej dokumentację ze strony Archiwum, niewskazaniu w treści trzech ze skontrolowanych umów

³⁰ Pismo nr WF-3110-59/04.

³¹ Pismo nr BGD-WF.3110.159.2011.

³² Pismo nr FS9-453/46.1/2004 było odpowiedzią na wniosek NDAP nr WF-311-48/04 z 20 września 2004 r.

osoby reprezentującej stronę przekazującą oraz niezawarcie informacji, w jakim charakterze występuje osoba podpisująca umowę ze strony przekazującego dokumentację. Projekt wystąpienia pokontrolnego przesłano jednostce kontrolowanej 2 września 2013 r. W wystąpieniu pokontrolnym z 24 października 2013 r. zawarto zalecenia odpowiadające stwierdzonym nieprawidłowościom, a z odpowiedzi na wystąpienie z 20 listopada 2013 r. wynika, że zalecenia przyjęto do realizacji.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach 22-29 lipca 2014 r. w ADOP, NDAP przesłał 29 stycznia 2015 r. do Dyrektora AP w Warszawie projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego 9 lutego 2015 r. złożono zastrzeżenia, obejmujące m.in. sześć z siedmiu zaleceń pokontrolnych. Do kontroli NIK nie przekazano do jednostki kontrolowanej ostatecznego dokumentu w tej sprawie (Dyrekcja nie dysponowała dokumentacją dotyczącą ewentualnego podjęcia decyzji o zaniechaniu przekazania jednostce kontrolowanej wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 1625-1780)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Spośród 17 zakończonych w kontrolowanym okresie postępowań wyjaśniających w sprawie przejęcia dokumentacji przez archiwa państwowe, tylko jedno zakończono wydaniem decyzji – pozostałe postępowania zakończono skierowaniem pism do stron, informujących o stanowisku zajęтым przez NDAP (stwierdzającym brak podstaw prawnych do nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym), tj. z naruszeniem art. 104 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji państwowej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223 i 367-412)

NDAP wyjaśnił, że w przypadku sprawy wszczętej na wniosek Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze z 23 kwietnia 2013 r., podjęto decyzję o wydaniu rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej z uwagi na swoje poprzednie postępowanie prowadzone w latach 2007-2008, w którym Prokurator domagał się wydania decyzji i decyzja taka (odmowna) została wydana. Wyjaśnił również, że jego zdaniem wydanie decyzji możliwe jest jedynie w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 189, 215-223, 367-412 387-390 i 792-848)

W ocenie NIK wyjaśnienia NDAP nie są przekonywujące, gdyż z treści art. 104 § 1 kpa nie wynika, że obowiązek załatwiania spraw poprzez wydanie decyzji dotyczy wyłącznie spraw załatwianych pozytywnie. Ponadto sam NDAP w jednym przypadku wydał decyzję odmowną, a zatem uznał taki sposób załatwienia sprawy za prawidłowy.

2. W piśmie z 3 sierpnia 2011 r.³³ oraz Zarządzeniem nr 19 (obowiązującym od 7 września 2013 r.) NDAP zobowiązał archiwa państwowe do gromadzenia środków z działalności w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności osobowej i placowej, na rachunkach sum na zlecenie oraz do finansowania z nich wydatków związanych z ww. działalnością (§ 4 i § 6), pomimo iż środki te stanowiły dochody budżetu państwa. Ustalony przez NDAP sposób gospodarowania tymi środkami był więc niezgodny 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.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 293-307, 432)

W konsekwencji, w latach 2013-2016 (I półrocze) archiwa państwowe nie przekazały na rachunek budżetu państwa wpływów z ww. działalności (stanowiących dochody budżetu państwa), w kwocie 2.009,2 tys. zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 663,9 tys. zł, 482,9 tys. zł, 484,0 tys. zł i 378,4 tys. zł), lecz gromadziły je na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie, a następnie sfinansowały ze środków na tych rachunkach wydatki związane z ww. działalnością w kwocie 1.508,6 tys. zł (634,0 tys. zł w 2013 r., 365,4 tys. zł w 2014 r., 423,5 tys. zł w 2015 r. i 85,7 tys. zł i I połowie 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1351-1458)

³³ Informacja przekazana pismem znak: BGD-WF.3110.159.2011.

Z wyjaśnień NDAP wynikało, że taki sposób gospodarowania tymi środkami przyjęto po uzyskaniu przez NDAP stanowiska Ministra Finansów z 15 listopada 2004 r.³⁴, w którym poinformował on, że nie znajduje przeszkód, aby (w związku z planowaną likwidacją w 2005 r. środków specjalnych) środki uzyskiwane przez archiwa w związku ze świadczeniem usług polegających na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej były ewidencjonowane jako sumy na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 293-297)

W ocenie NIK, podane przez NDAP okoliczności nie mogą usprawiedliwiać ww. nieprawidłowości, gdyż:

- ww. stanowisko Ministra Finansów z 15 listopada 2004 r. zostało wydane w innym stanie prawnym (obowiązywały wówczas przepisy ustawy z dnia z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³⁵);
- jedyne wyjątki od zasady określonej w art. 11 ustawy o finansach publicznych zostały sformułowane w art. 11a, art. 163 i art. 223 tej ustawy, a żaden z nich nie ma zastosowania do archiwów państwowych i 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 rachunkach³⁶ 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 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 zleciodawcy (§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.

Należy zauważyć również, że NDAP wydał Zarządzenie nr 19 na podstawie przepisów art. 21 ust. 1a ustawy o archiwach, który upoważnił go do wydawania zarządzeń wyłącznie w sprawach, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 4 tej ustawy (z zakresu koordynowania działalności archiwalnej oraz nadzoru nad gromadzeniem, ewidencjonowaniem, przechowywaniem, opracowywaniem, udostępnianiem i zabezpieczeniem materiałów archiwalnych oraz brakowaniem dokumentacji niearchiwalnej).

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 432)

Zastępca NDAP wyjaśnił m.in., że pewne znaczenie przy zastosowaniu ww. podstawy prawnej Zarządzenia nr 19 miał brak w ustawie o archiwach przepisu analogicznego do art. 21 ust. 1a, odnoszącego się do działalności przechowalniczej. Przyjęcie art. 21 ust. 1a ustawy o archiwach jako podstawy prawnej Zarządzenia, mimo że ustawowe upoważnienie dotyczy wyłącznie zasobu archiwalnego, wiązało się z istotnymi motywami tej regulacji, wyrażonymi w § 1 Zarządzenia, którym nakazano ograniczenie usług przechowalniczych ze względu na ryzyko uszczerbku dla działalności archiwalnej. Wskazał również, że kolejne postanowienia ww. Zarządzenia zmierzały do ochrony materiałów archiwalnych.

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie zawierają argumentów uzasadniających zawarcie w Zarządzeniu nr 19 postanowień zobowiązujących archiwa państwowe do gromadzenia środków z działalności w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na rachunkach sum na zlecenie oraz do finansowania z nich wydatków związanych z ww. działalnością.

³⁴ Pismo znak: FS9-453/46.1/2004 było odpowiedzią na wniosek NDAP znak: WF-311-48/04 z 20 września 2004 r.

³⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 329.

(dowód: akta kontroli str. 9, 28-29, 60-62, 432 i 611-615)

3. Po kontroli w ADOP, obejmującej przechowywanie przez to Archiwum dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców projekt wystąpienia pokontrolnego przekazano do ADOP po sześciu miesiącach od zakończenia czynności kontrolnych. Ponadto nie przekazano do ADOP ostatecznego wystąpienia, mimo upływu ponad roku od złożenia zastrzeżeń (NDAP nie dysponował dokumentacją dotyczącą ewentualnego podjęcia decyzji o zaniechaniu przekazania jednostce kontrolowanej wystąpienia pokontrolnego). Zdaniem NIK tak znaczny upływ czasu od ustalenia stanu faktycznego stwarza ryzyko kontynuowania nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1625-1780)

4. Ewidencja nie zawierała danych dotyczących zakresu prowadzonej działalności, wymaganych przepisem art. 51g ust. 4 pkt 2 ustawy o archiwach. Wprawdzie z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za jej prowadzenie wynika, że w ewidencji nie ujęto rubryki określającej zakres działalności zakładając, że wskazuje go jej tytuł („Ewidencja przechowawców akt osobowych i placowych”), to jednak w powyższym przepisie wprost nałożono obowiązek ujęcia w ewidencji zakresu wykonywanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 1232-1233 i 1235)

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

W czterech, z 10 objętych badaniem postępowań, w których NDAP wystąpił do archiwów państwowych o przeprowadzenie oceny (ekspertyz) dokumentacji, wyniki tych ocen zostały udokumentowane nie na formularzu zgodnym z wzorem wprowadzonym decyzją NDAP nr 7 z 27 lutego 2008 r., a w inny sposób, przy czym zakres zawartych w nich danych pokrywał się tylko częściowo z danymi ujętymi we wzorze formularza.

Wprawdzie NDAP wyjaśnił, że mimo wprowadzenia obowiązku sporządzania ekspertyz na opisanym wyżej formularzu odstępowano od niego, gdyż określony format tego dokumentu mógł skłaniać archiwa do pomijania ważnych, ale niestandardowych treści i uznając, że formularz ma znaczenie instrukcyjne, to jednak nie wprowadzono odpowiednich zmian w ww. decyzji lub w załączonym do niej formularzu.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 313, 320, 684 i 689)

Ocena
częstkowa

W okresie objętym kontrolą NDAP prawidłowo realizował obowiązki związane z prowadzeniem i udostępnianiem ewidencji. Ewidencja zawierała wszystkie dane określone przepisami, za wyjątkiem danych dotyczących zakresu prowadzonej działalności, wymaganych art. 51g ust. 4 pkt 2 ustawy o archiwach. Wpisy dotyczące przechowawców zawierały wszystkie informacje otrzymane przez NDAP od marszałków województw. NDAP nie posiadał informacji, czy ewidencja obejmowała wszystkich pracodawców, których dokumentacja została przejęta przez przechowawców do niej wpisanych, a także kompletnej informacji o latach, z jakich pochodziła dokumentacja przejęta przez przechowawców. W ustawie o archiwach nie określono jednak instrumentów prawnych, które dałyby NDAP możliwość skutecznego egzekwowania od przechowawców obowiązków określonych w art. 51g ust. 6 tej ustawy.

NDAP prawidłowo zrealizował wniosek sądu rejestrowego o wskazanie archiwum państwowego do przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, który wpłynął w objętym kontrolą okresie. NDAP nie dysponował informacjami o liczbie postanowień sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa państwowe przejęły w kontrolowanym okresie ww. dokumentację, a także o liczbie przypadków nieprzejęcia przez archiwa dokumentacji (w ww. okresie do NDAP wpłynęło 20 takich postanowień, wydanych na podstawie ustawy o archiwach oraz dwa postanowienia i jeden wyrok, wydane w oparciu o inne przepisy, odnotowano również dziewięć przypadków nieprzejęcia dokumentacji, mimo przedłożenia przez uprawnionych orzeczeń sądów).

NDAP nie wydał w kontrolowanym okresie żadnej decyzji nakazującej złożenie dokumentacji osobowej i płacowej, która należała do pracodawcy lub (od 1 listopada 2015 r.) zgromadzonej przez przechowawcę na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym. Spośród 18 prowadzonych w tym okresie postępowań wyjaśniających

w sprawie przejęcia dokumentacji przez archiwa państwowe zakończono 17, z tego jedno decyzją odmowną, a 16 skierowaniem pism do stron, informujących o zajęciu przez NDAP stanowisku (stwierdzającym brak podstaw prawnych do nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym), tj. z naruszeniem art. 104 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji państwowej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W prowadzonych postępowaniach archiwa dokonywały (w uzasadnionych w ocenie NDAP przypadkach) oceny dokumentacji, jednak część takich ocen udokumentowano w inny niż określony decyzją NDAP sposób, przy czym zakres zawartych w nich danych pokrywał się tylko częściowo z danymi, które powinny być objęte oceną zgodnie z tą decyzją. W wyniku objętych badaniami postępowań NDAP stwierdził, że nie zachodzą przesłanki do wydania decyzji nakazujących przejęcie dokumentacji.

NDAP zapewnił archiwom państwowym warunki magazynowe do realizacji zadań związanych z przechowywaniem dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. W miarę możliwości NDAP, zapewniano również środki (na uzasadnione wnioski archiwów) na pokrycie przez archiwa zwiększonych wydatków związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji, przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych.

NDAP zobowiązał archiwa państwowe do gromadzenia środków uzyskiwanych z tytułu przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w tym osobowej i placowej, na rachunkach sum na zlecenie oraz do finansowania z nich wydatków związanych z tą działalnością. Taki sposób gospodarowania ww. środkami był niezgodny z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdyż stanowią one dochody budżetu państwa. W konsekwencji, w latach 2013-2016 (I półrocze) archiwa państwowe nie przekazały na rachunek budżetu państwa uzyskanych w tym okresie wpływów z ww. działalności w kwocie 2.009,2 tys. zł oraz sfinansowały ze środków pozostających na rachunku sum na zlecenie związane z ww. działalnością wydatki budżetowe w kwocie 1.508,6 tys. zł.

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

Opis stanu
faktycznego

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

2.1.1. W latach 2013-2016 (I półrocze) NDAP otrzymywał informacje i sygnały³⁷, które mogły wskazywać m.in. na:

- a) prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i placowej pracodawców przez podmiot niewpisany do rejestru przechowawców akt osobowych i placowych (jedna informacja³⁸), co stanowi czyn określony w art. 60¹ § 1 k.w.³⁹,
- b) pozostawienie 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 (10 informacji⁴⁰), co stanowi czyn określony w art. 281 pkt 7 k.p.⁴¹,
- c) niszczenie, uszkodzenie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentu, przez osoby, które nie miały prawa nimi wyłącznie rozporządzać (23 informacje⁴²), co stanowi czyn określony w art. 276 k.k.,

³⁷ Z wyłączeniem informacji otrzymanych z archiwów państwowych oraz opisanych w pkt 1.2 wystąpienia. Jak wynika z zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli, informacje i sygnały NDAP otrzymywał w postaci skarg, wniosków, zawiadomień i in. otrzymywanych od osób fizycznych i instytucji.

³⁸ Sprawa DOU-WOU.450.9.2014.

³⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).

⁴⁰ Sprawy: DOU-WOU.456.4.2016, DOU-WOU.456.3.2016, DOU-WOU.450.10.2016, DOU-WOU.450.6.2016, DUE.456.11.2012/DOU-WOU.456.2013, DOU-WOU.450.14.2016, DOU-WOU.450.40.2015, DOU-WOU.450.9.2015, DOU-WOU.450.21.2014 i DOU-WOU.450.14.2014.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.).

⁴² Sprawy: DOU-WOU.450.9.2014, DOU-WOU.450.12.2016, DUE.456.11.2012/DOU-WOU.456.4.2013, DOU-WOU.450.14.2016, DOU-WOU.450.40.2015, DOU-WOU.450.31.2015, DOU-WOU.450.14.2015, DOU-WOU.450.13.2015, DOU-WOU.450.9.2015, DOU-WOU.450.8.2015, DOU-WOU.450.4.2015, DOU-WOU.450.3.2015, DOU-WOU.450.28.2014,

- d) naruszanie obowiązku zabezpieczenia danych osobowych przed ich zabraniem przez osobę nieuprawnioną uszkodzeniem lub zniszczeniem (cztery informacje⁴³), co stanowi czyn określony w art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 953-970, 1216-1229)

Działania podejmowane przez NDAP, w przypadku pozyskania ww. informacji lub sygnałów, polegały głównie na:

- w przypadku informacji o wykonywaniu działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru: informowano przechowawców o konieczności uzyskania wpisu do rejestru lub przekazania zgromadzonej dokumentacji podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia takiej działalności oraz informowano o tym właściwego marszałka województwa, który – w ocenie NDAP – może stwierdzić, czy przechowawca działał legalnie, w oparciu o prowadzony rejestr;
- w przypadku informacji o przypadkach pozostawienia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem, w związku z tym, że – w ocenie NDAP – na podstawie akt nie można było jednoznacznie stwierdzić, że zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 281 pkt 7 k.p. lub jednoznacznie zidentyfikować wytwórcy dokumentacji lub miejsca jej przechowywania, a uzyskane informacje nie były wystarczające do złożenia takich zawiadomień – informowano składających skargi, wnioski, zawiadomienia m.in. o możliwości wystąpienia do właściwych organów o podjęcie działań (np. do właściwego marszałka województwa o podjęcie kontroli przedsiębiorcy, zawiadomienia właściwej prokuratury rejonowej o uniemożliwieniu korzystania z dokumentacji, utrudnieniu do niej dostępu lub narażeniu jej na zniszczenie, do Policji o zabezpieczenie dokumentacji jako dowodu w sprawie) lub zwracano się do właściwego marszałka województwa o przeprowadzenie kontroli przechowawcy, wystąpienie do sądu o ustanowienie dla przechowawcy kuratora, który mógłby podjąć działania zmierzające do właściwego zabezpieczenia zgromadzonej dokumentacji lub wystąpienie do sądu rejestrowego o stwierdzenie niemożności zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania dokumentacji;
- w przypadku informacji o niszczeniu, uszkodzaniu, czynieniu bezużytecznym, ukrywaniu lub usuwaniu dokumentów, w związku z tym, że informacje te często dotyczyły problemów z dostępem do akt, w ocenie NDAP w pierwszej kolejności należało zwrócić się do właściwego marszałka województwa mającego uprawnienia kontrolne, w celu ustalenia czy rzeczywiście doszło do uchybień, o czym informowano wnioskodawców. W odpowiedziach na otrzymane pisma zawierano również m.in. informacje o możliwości złożenia zawiadomień o popełnieniu przestępstwa z art. 276 k.k., o ile wnioskodawca był przekonany o jego zaistnieniu i o działaniach, które może podjąć w przypadku dalszych problemów z dostępem do dokumentacji;
- w przypadku informacji o naruszaniu obowiązku zabezpieczenia danych przed ich zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem, w ocenie NDAP nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy zaszły przesłanki, o których mowa w art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych, a ewentualne zaistnienie przestępstwa powinien, w ocenie NDAP stwierdzić uprawniony organ kontrolny.

NDAP wyjaśnił, że w ww. sprawach nie skierowano zawiadomień do właściwych organów o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych, ponieważ nie było pewności, w oparciu o subiektywną ocenę wnioskodawcy, czy zachodzą przesłanki, o których mowa w ww. przepisach. NDAP nie dysponował również stosownymi dowodami (np. ekspertyzy) mogącymi potwierdzić ich zaistnienie.

(dowód: akta kontroli str. 953-970, 1216-1229)

DOU-WOU.450.21.2014, DOU-WOU.450.15.2014, DOU-WOU.450.14.2014, DOU-WOU.450.12.2014, DOU-WOU.450.28.2013, DOU-WOU.450.21.2013, DOU-WOU.450.8.2013, DOU-WOU.450.5.2013, DOU-WOU.450.4.2013 i DOU-WOU.450.3.2013. Z ww. spraw: 19 dotyczyło zarejestrowanych przechowawców i było związane głównie ze skargami na utrudnienia w dostępie do dokumentacji, jedna – przechowawcy wykreślonego z rejestru, jedna – przechowawcy niezarejestrowanego, dwie – pracodawców (jedna opisana w dalszej treści wystąpienia i jedna z 1 kwietnia 2016 r., w przypadku której zwrócono się do właściwego ministra pełniącego nadzór właścicielski nad pracodawcą)

⁴³ Sprawy: DOU-WOU.450.12.2016, DUE.456.11.2012/DOU-WOU.456.4.2013, DOU-WOU.450.14.2016 i DOU-WOU.450.40.2015.

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

Ponadto, w dokumentacji czterech spraw⁴⁵ znajdowały się zawiadomienia kancelarii adwokackich, Archiwum Narodowego w Krakowie i AP w Olsztynie o podejrzeniu popełnienia przestępstw lub wykroczeń polegających m.in. na: przywłaszczeniu dokumentacji osobowo-płacowej, prowadzeniu działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru, nieuprawnionym przetwarzaniu w zbiorze danych osobowych, skierowane do odpowiednich organów.

W okresie objętym kontrolą do NDAP nie wpływały informacje i sygnały dotyczące przypadków niezgłoszenia przez przechowawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych – zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji oraz nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 962-970)

2.1.2. W okresie od 6 września 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. do NDAP nie wpłynęły petycje, dotyczące systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1624)

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

2.2.1. NDAP nie posiadał pełnych danych o liczbie i siedzibach przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej 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 płacowej zlikwidowanych pracodawców i przechowują ją do dnia dzisiejszego bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub nie prowadząc działalności gospodarczej.

NDAP wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie dają NDAP, ani marszałkom województw, możliwości ich wiarygodnego ustalenia, a przede wszystkim – nie nakładają na nich obowiązku badania zjawiska nielegalnych usług przechowalniczych, a tym bardziej – przeciwdziałania mu. Dane w ww. zakresie zbierane są przez archiwa państwowe ze względu na ich społeczne znaczenie oraz okoliczność, że do archiwów zwracają się osoby zainteresowane potwierdzeniem okresów zatrudnienia i wysokości zarobków.

(dowód: akta kontroli str. 867-943)

2.2.2. NDAP 16 lutego 2015 r. wystąpił do ADOP z prośbą o przygotowanie, w oparciu o bazę *Miejsca przechowywania akt osobowych i płacowych*, dwóch zestawień. Pierwsze z nich obejmowało przechowawców, którzy z wysokim prawdopodobieństwem działają bez wymaganego wpisu do rejestrów i bez innej legalnej podstawy dysponowania tego typu dokumentacją. Drugie obejmowało podmioty mogące legalnie przechowywać akta osobowe i płacowe. W odpowiedzi ADOP przesłało trzy zestawienia: „Przechowawcy zarejestrowani”, „Legalnie działające podmioty”⁴⁶ oraz „Nielegalni – niesprawdzeni przechowawcy”. Z zestawień wynikało, że w przechowalnictwo jest zaangażowanych około 1.700 podmiotów, przy czym tylko część z nich została wpisana do rejestrów prowadzonych przez marszałków województw lub działała w oparciu o inną podstawę do dysponowania tego typu dokumentacją.

(dowód: akta kontroli str. 867-943)

Jak wyjaśnił NDAP, przygotowany przez ADOP wykaz należało traktować jedynie pomocniczo, ze względu na brak pewności, że obejmował on wszystkich przechowawców niezarejestrowanych oraz że wszystkie występujące w nim podmioty prowadzą dalej działalność przechowalniczą. Dalsze działania związane z weryfikacją ww. wykazów opisano w pkt 2.2.5 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 867-943)

⁴⁵ Sprawy: DOU.WOU.456.1.2013, DOU.WOU.450.18.2013, DOU.WOU.450.14.2016 i DOU.WOU.450.35.2015.

⁴⁶ Podmioty przechowujące dokumentację osobową i płacową pracodawców na podstawie odrębnych przepisów.

W latach 2013-2016 (I połowa) NDAP załatwił dziewięć wniosków (kwerend) w sprawie udzielenia informacji o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, odpowiadając na pytania osób fizycznych (byłych pracowników). Ponadto załatwiono osiem takich wniosków, złożonych przez instytucje występujące w imieniu osoby fizycznej. W trzech z ww. spraw wskazano przechowawcę dokumentacji, w jednej (wniosek o udzielenie informacji o miejscu przechowywania akt osobowych dwóch przechowawców) wskazano jednego przechowawcę, w jednej ustalono, że odpowiedź została już udzielona przez archiwum, w jednej wniosek przekazano do archiwum zgodnie z właściwością. W pozostałych 11 sprawach, mimo podjętych działań nie ustalono i nie zdołano wskazać przechowawców, jednak w odpowiedziach zawarto wskazówki do dalszych poszukiwań lub podmioty odpowiedzialne za zabezpieczenie dokumentacji⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 944)

NDAP wyjaśnił, że liczba kwerend wynika z faktu, że z dniem 1 sierpnia 2012 r., AP w Milanówku przejęło administrowanie ogólnopolską bazą danych *Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców* oraz udzielanie na jej podstawie informacji o podmiotach, do których należy się zwracać w sprawie potwierdzenia danych niezbędnych do wyliczenia podstawy emerytur i rent oraz ustalenia ewentualnych innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Korespondencja w tych sprawach, która wpływała do NDAP po 31 lipca 2012 r., co do zasady, była przekazywana do AP w Milanówku (a następnie do ADOP), celem załatwienia według właściwości. O powyższych zmianach poinformowano archiwa państwowe i wszystkie oddziały ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 869-876)

2.2.3. Z wyjaśnień NDAP wynika, że najważniejsze problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców dotyczą dostępności tej dokumentacji dla byłych pracowników, trudności z określeniem miejsca jej przechowywania, wywiązywania się z obowiązku zabezpieczenia dokumentacji przez pracodawców, funkcjonowania przechowawców, skuteczności kontroli zarejestrowanych przechowawców, a także możliwości działania instytucji państwowych, w tym archiwów w procesie zabezpieczenia tej dokumentacji, w tym porzuconej.

(dowód: akta kontroli str. 871)

2.2.4. NDAP 11 lipca 2013 r. zorganizował, we współpracy z Prezesem ZUS, konferencję „*Działalność przechowalnicza dokumentacji osobowej i płacowej – doświadczenia i problemy*”, w której uczestniczyli przedstawiciele urzędów marszałkowskich, ZUS, archiwów państwowych, Prokuratury Generalnej, ośrodków naukowych oraz przedsiębiorcy. Na konferencji omówiono kwestie związane z m.in. nowelizacją ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, działalnością przechowawców, postępowaniem z dokumentacją osobowo-płacową, prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu ww. dokumentacji, uprawnieniami NDAP oraz archiwów państwowych w zakresie jej zabezpieczenia, zabezpieczeniem dokumentacji porzuconej przez nierzetelnych przechowawców i przedsiębiorców, współpracą ZUS z NDAP i archiwami państwowymi. Do najważniejszych problemów związanych z przechowalnictwem dokumentacji osobowej i płacowej zaliczono m.in.: podejmowanie działalności przez podmioty do tego nieprzygotowane, porzucanie dokumentacji osobowo-płacowej, znaczną skalę zjawiska przechowywania dokumentacji przez niezarejestrowanych przechowawców, brak dostatecznie skutecznego nadzoru instytucji publicznych nad działalnością przechowalniczą i przerwanie się w tym zakresie odpowiedzialnością, wykreślanie przedsiębiorców z rejestrów mimo nieprzekazania przez nich zgromadzonej dokumentacji innemu przechowawcy, nieskuteczność składanych zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw i wykroczeń przez nierzetelnych przechowawców⁴⁸, powszechne przyzwolenie na porzucanie dokumentacji przez podmioty zobowiązane do jej zabezpieczenia.

⁴⁷ Np. zwrócenie się do Krajowej Rady Spółdzielczej lub do innych podmiotów, które mogą przechowywać dokumentację osobową i płacową zlikwidowanych przedsiębiorców.

⁴⁸ Jak wynikało z wystąpienia przedstawiciela Prokuratury Generalnej od 2012 r. do czerwca 2013 r. Prokuratura prowadziła 11 postępowań wskutek zawiadomień złożonych w związku z art. 52 ustawy o archiwach (trzy zawiadomienia archiwów państwowych, dwa sądów, dwa złożone przez osoby prywatne, jedno przez Najwyższą Izbę Kontroli, jedno przez Instytut Pamięci Narodowej, jedno przez marszałka województwa i jedno przez prokuraturę) z których siedem umorzono, w trzech przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania, a w jednym przedstawiono akt oskarżenia.

(dowód: akta kontroli str. 1200-1212)

W związku z wnioskami wynikającymi z ww. konferencji, NDAP zwrócił się 27 sierpnia 2013 r. do marszałków województw o nawiązanie współpracy z archiwami państwowymi w zakresie kontroli zarejestrowanych przedsiębiorców oraz w dotarciu do wszystkich podmiotów zajmujących się przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej w celu wyegzekwowania prowadzenia przez nich działalności zgodnie z przepisami oraz realizacji przez te podmioty obowiązku udostępniania zgromadzonej dokumentacji. Jednocześnie pismem z 27 sierpnia 2013 r. przekazał dyrektorom archiwów ww. pismo do marszałków z poleceniem podjęcia działań zmierzających do udziału archiwów w kontrolach zarejestrowanych przedsiębiorców oraz nawiązania współpracy z marszałkami w celu uporządkowania spraw przechowalniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1196-1199)

Na ww. pismo NDAP odpowiedziało ośmiu marszałków województw i 24 archiwa państwowe. W odpowiedziach marszałkowie przedstawili swoje stanowiska, wskazując na podjęte lub podejmowane działania oraz sygnalizując pojawiające się problemy. Marszałkowie Województw Świętokrzyskiego i Wielkopolskiego zawarli porozumienia z archiwami państwowymi dotyczące współpracy przy kontrolach zarejestrowanych przedsiębiorców. Z przesłanych pism wynikało również, że marszałkowie podejmowali własne działania mające na celu uporządkowanie spraw przechowalniczych.

Z informacji od dyrektorów archiwów państwowych wynikało, że podjęto działania zmierzające do współpracy z urzędami marszałkowskimi w kontrolach zarejestrowanych przedsiębiorców oraz wspierające działania podejmowane przez te urzędy w stosunku do niezarejestrowanych przechowawców. Dyrektorzy archiwów państwowych poinformowali m.in. o ustaleniu (samodzielnie lub z udziałem pracowników ww. urzędów) list przechowawców działających bez wpisu do rejestru (np. AP w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Opolu i w Zielonej Górze), wyznaczeniu pracowników upoważnionych do kontaktów z ww. urzędami (AP w Katowicach, Olsztynie i w Suwałkach), a także że współpraca pomiędzy archiwami, a ww. urzędami prowadzona jest już od dłuższego czasu (np. AP w Szczecinie, w Poznaniu i w Lesznie).

Dyrektorzy archiwów wskazali również inne działania podejmowane w ramach uporządkowania działalności przechowalniczej, np.:

- informowano przechowawców o konieczności regulowania w umowach na przechowanie możliwości wystąpienia przez przedsiębiorcę do archiwum państwowego z wnioskiem o zgodę na zniszczenie dokumentacji, której okres przechowywania upłynął (Archiwum Narodowe w Krakowie),
- występowano do podmiotów nierespektujących zasad działalności regulowanej z pouczeniem o konieczności dostosowania prowadzonej działalności do przepisów ustawy o archiwach lub jej zaprzestania (np. AP w Kielcach),
- prowadzono własne bazy danych, zbierając informacje dotyczące przechowawców dokumentacji po zlikwidowanych pracodawcach i przechowawcach z terenu swojej działalności (np. AP w Bydgoszczy).

Dyrektorzy archiwów wskazali ponadto na problemy związane z przechowywaniem dokumentacji osobowo-płacowej i współpracą z urzędami marszałkowskimi, np.:

- nieprawidłowości w postępowaniu syndyków lub likwidatorów w zabezpieczeniu dokumentacji,
- trudności w dotarciu do danych adresowych likwidatorów z uwagi na brak współpracy ze strony sądów,
- brak kompetencji, narzędzi oraz środków do wyszukiwania nielegalnych przechowawców oraz egzekwowania od nich określonych działań,
- brak przepisów, w oparciu o które możliwe byłoby przeprowadzenie kontroli przechowawców niezarejestrowanych,
- problemy z finansowaniem działań podejmowanych przez archiwa w ramach porozumień z urzędami marszałkowskimi,

- brak zainteresowania marszałków nawiązaniem współpracy⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1195)

Ponadto NDAP podjął współpracę w zakresie spraw związanych z przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej m.in. z:

- Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”), która polegała m.in. na poinformowaniu Ministra (pismem z 9 marca 2015 r.) o wystąpieniu na posiedzeniu Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji i o poruszanych na posiedzeniu sprawach⁵⁰, przygotowywaniu odpowiedzi na interpelacje poselskie w ww. zakresie (w latach 2013-2015)⁵¹, przedstawianiu propozycji zmian ustawy o archiwach (w 2016 r.) i zajęciu stanowiska w sprawie stawek określających maksymalną wysokość opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania⁵²,
- Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego, która polegała na wyrażeniu opinii (w piśmie z 30 sierpnia 2014 r.) w sprawie interpretacji przepisów regulujących prowadzenie działalności w zakresie przechowywania ww. dokumentacji⁵³,
- Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, która polegała na wyrażeniu opinii (w piśmie z 30 grudnia 2014 r.) dotyczącej przepisów ustawy o archiwach w sprawie związanej z opłatami za wydanie kopii i odpisów z dokumentacji osobowej i płacowej przez przedsiębiorców, m.in. czy stawki opłat zawierają podatek VAT⁵⁴,
- Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych⁵⁵ (dalej: „GIODO”) – NDAP wystąpił 27 lutego 2015 r. do GIODO o przeprowadzenie kontroli przechowawców pod kątem uprawnień do dysponowania danymi osobowymi osób trzecich oraz zgłaszania przez nich zbiorów danych osobowych do rejestru (do pisma załączono m.in. wykaz przechowawców funkcjonujących bez wpisu do rejestru, ustalony na podstawie danych ADOP). GIODO zadeklarował (w piśmie z 3 kwietnia 2015 r.) przeprowadzenie kilkunastu kontroli w ww. podmiotach, a po przeprowadzeniu 14 z nich, przedstawił efekty tych kontroli i swoje stanowisko (w piśmie z 31 grudnia 2015 r.),
- Sejmową Komisją Administracji i Cyfryzacji udzielając (pismem z 5 lutego 2015 r.) informacji o stanie archiwów przechowujących akta osobowe i płacowe zlikwidowanych i przekształconych instytucji, w tym dostępności tej dokumentacji dla osób ubiegających się o świadczenia zabezpieczenia społecznego⁵⁶ oraz biorąc udział 3 marca 2015 r. w posiedzeniu Komisji, poświęconemu m.in. temu tematowi,
- Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej w zakresie przygotowania projektu odpowiedzi na interpelację poselską (pismo z 8 kwietnia 2015 r.) dotyczącą problematyki przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 946-952, 971-1212)

NDAP nie współpracował z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej innymi niż archiwa państwowe. Jak wyjaśnił NDAP, „ustawodawca wskazał marszałków województw jako organy administracji publicznej bezpośrednio komunikujące się z podmiotami rynkowymi, także w trybie władczym”.

(dowód: akta kontroli str. 869-876)

2.2.5. NDAP, poza działaniami wymienionymi wyżej, wskazał ponadto następujące działania, podjęte w celu pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji, w zalegalizowaniu ich działalności:

- wystąpienie z 3 marca 2015 r. do dyrektorów archiwów państwowych o wspieranie podmiotów, które nie dopełniły rygorów regulowanej działalności gospodarczej w dążeniu do uzyskania niezbędnych uprawnień m.in. w zakresie specjalistycznych

⁴⁹ Np. Marszałek Województwa Podkarpackiego (w zakresie współpracy z AP w Kielcach), Marszałek Województwa Małopolskiego nie odpowiedział na pismo Dyrektora AP w Katowicach, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (w zakresie współpracy z AP w Kaliszu).

⁵⁰ Sprawa DOU-WOU.450.7.2015.

⁵¹ Sprawy: DOU-WOU.450.22.2015, DOU-WOU.450.26.2015, DOU.WOU.0111.8.2013 i DOU-WOU.450.29.2013.

⁵² Sprawy: DOU-WOU.450.2.2016, DOU-WOU.450.3.2016, DOU-WOU.450.8.2016 i DOU-WOU.450.29.2016.

⁵³ Sprawa DOU-WOU.450.22.2014.

⁵⁴ Sprawa DOU-WOU.450.23.2014.

⁵⁵ Sprawa DOU-WOU.450.16.2015.

⁵⁶ Sprawa DOU-WOU.450.5.2015.

⁵⁷ Sprawa DOU-WOU.450.27.2015.

kwalifikacji. NDAP przekazał dyrektorom dwa wykazy opracowane przez ADOP w lutym 2015 r. (o których mowa w pkt 2.2.2 wystąpienia) oraz wniósł o nawiązanie kontaktów z nierespektującymi ustawy o archiwach przechowawcami działającymi na terenie właściwości archiwum, a także o weryfikację danych zawartych w tych wykazach,

- wystąpienie 16 marca 2015 r. do dyrektorów archiwów państwowych o umożliwienie odbycia praktyk zawodowych, wymaganych rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2003 r. w sprawie specjalistycznego wykształcenia, praktyki zawodowej i dokumentów potwierdzających ich posiadanie, wymaganych od osób wykonujących niektóre czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców⁵⁸ osobom zatrudnionym w niezarejestrowanych firmach zajmującym się przechowywaniem.

W następstwie ww. inicjatyw dyrektorzy archiwów podjęli działania polegające m.in. na:

- weryfikacji danych zawartych w wykazach;
- umożliwieniu pracownikom podmiotów działających bez wymaganego wpisu do rejestru odbycia kursów kancelaryjno-archiwalnych i praktyki zawodowej oraz uzyskanie dokumentów potwierdzających jej posiadanie;
- informowaniu (w pismach, kontaktach telefonicznych lub poprzez zamieszczenie informacji na stronach internetowych) o możliwości odbycia takich kursów i praktyki zawodowej oraz o ciążyących na niezarejestrowanych podmiotach obowiązkach w zakresie uzyskania wpisu do rejestru lub przekazania dokumentacji na dalsze przechowywanie innemu podmiotowi.

(dowód: akta kontroli str. 274-281)

Wskazując efekty ww. działań, archiwa państwowe informowały NDAP m.in. o (sposób prezentacji danych uniemożliwił określenie liczby poszczególnych podmiotów):

- podmiotach, które przekazały przechowywaną dokumentację zarejestrowanym przechowawcom lub ADOP (informacje AP w Gdańsku, Lublinie, Opolu, Przemyślu, Szczecinie i w Warszawie) lub zadeklarowali taki zamiar (informacje AP w Kaliszu, Wrocławiu, Warszawie i Zamościu),
- podmiotach, które wykazały tytuł prawny do przechowywania dokumentacji, np. jako następcy prawni (informacje AP w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Opolu i w Zielonej Górze),
- przechowawcach, którzy wykazali zainteresowanie przeszkoleniem (informacje AP w Suwałkach i we Wrocławiu) oraz przechowawcach, których pracownicy zostali przeszkoleni (AP w Kaliszu, Płocku i Radomiu),
- przechowawcach, którzy wykazali chęć zalegalizowania działalności (informacje AP w Siedlcach i AP we Wrocławiu) oraz przechowawcach, którzy poinformowali, że brak środków finansowych uniemożliwia im ubieganie się o wpis do rejestru lub przekazanie dokumentacji na dalsze odpłatne przechowywanie uprawnionemu podmiotowi (informacje AP w Białymstoku, Lublinie i w Olsztynie),
- uzyskaniu zgody przechowawców na wykonanie ekspertyz dokumentacji (informacje AP w Lublinie i w Szczecinie),
- trudnościach lub niemożności ustalenia, co się stało z dokumentacją osobową i płacową przechowywaną przez niektóre podmioty (AP w Białymstoku, Gdańsku i we Wrocławiu).

(dowód: akta kontroli str. 274-281, 867-876)

Ponadto, w celu zalegalizowania działalności przez niezarejestrowanych przechowawców, NDAP indywidualnie występował do nich z pouczeniem o konieczności dopełnienia obowiązku rejestracji lub przekazania zgromadzonej dokumentacji podmiotowi uprawnionemu⁵⁹. NDAP wyjaśnił, że nie dysponuje stosownymi instrumentami i możliwościami egzekwowania realizacji takich pouczeń.

⁵⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 108, poz. 1016. Rozporządzenie obowiązywało do 21 lutego 2005 r. Od dnia 10 maja 2005 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia rodzaju wykształcenia uznanego za specjalistyczne oraz dokumentów potwierdzających posiadanie praktyki zawodowej, wymaganych od osób wykonujących niektóre czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców (Dz. U. Nr 68, poz. 596).

⁵⁹ Np. sprawy: DOU-WOU.456.1.2013 i DOU-WOU.450.9.2014.

NDAP wyjaśnił, że pomocne dla nowych przechowawców, jak i prowadzących działalność niezarejestrowaną, mogą być informacje zawarte na stronie internetowej Dyrekcji w zakładce „Informacja dla przedsiębiorców”⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 867-876)

W sprawie działań podejmowanych przez NDAP, w związku z otrzymanymi od dyrektorów archiwów państwowych informacjami (w odpowiedzi na ww. pismo z 5 marca 2015 r.) oraz przyczyn nieinformowania właściwych organów o nielegalnie działających podmiotach w zakresie przechowywania akt osobowych i placowych NDAP wyjaśnił, że ww. akcja „miała na celu uściślenie wiedzy o znanym zjawisku. (...) Z tego względu nie było niezbędne uzależnienie stosownych działań NDAP od uzyskania wyników weryfikacji. (...) Biorąc pod uwagę społeczną dolegliwość zjawiska, NDAP jeszcze przed wystąpieniem do archiwów państwowych, pismem z dnia 27 lutego 2015 r. zwrócił się do GİODO, by organ ten włączył się w kontrole wytypowanych wstępnie podmiotów, w zakresie swojej właściwości. Zamierzony skutek został osiągnięty, o czym świadczą pisma GİODO z 3 kwietnia, 12 czerwca i 31 grudnia 2015 r. (...) Spowodowanie zaangażowania się GİODO kontrastowało z wykazaną we wcześniejszych wyjaśnieniach bezskutecznością powiadomień o możliwości popełniania przestępstw przeciw dokumentom. Nie rozwinęła się też zainicjowana przez NDAP współpraca z ZUS, m.in. ze względu na długotrwałe komplikacje z obsadą stanowiska Prezesa ZUS. Pierwsze podsumowanie prowadzonej przez archiwa weryfikacji przechowawców sporządzone zostało w lipcu, a kolejne w listopadzie 2015 r., tak więc kontakty z GİODO były kontynuowane z uwzględnieniem pogłębionej wiedzy o wytypowanych podmiotach. W odniesieniu do otrzymywanych przez NDAP informacji o nielegalnie działających podmiotach należy podkreślić, że organ ten nie dysponuje instrumentami prawnymi, które pozwalałyby orzekać o braku legalności. Nawet przetwarzanie przez archiwa państwowe oraz ich zwierzchnika danych na ten temat może w każdej chwili spotkać się z zarzutem działania bez ustawowego umocowania. Z tego względu gromadzone są głównie informacje tylko sygnałne, niezbędne z tego względu, że faktycznie to w archiwach państwowych oraz w NDAP byli pracownicy pokładający nadzieję na uzyskanie informacji o miejscach przechowywania dowodów zatrudnienia i zarobków. Omawiana powyżej weryfikacja wskazała, że szereg przechowawców o statusie z początku nieustalonym dysponowało jednak formalnym tytułem do posiadania dokumentacji osobowej i placowej. Ta ograniczona trafność typowania wynikała z faktu, że archiwa państwowe nie mają (i nie powinny mieć) tytułu do systematycznego monitorowania rynku usług przechowalniczych. Tak więc nawet przypuszczenia co do naruszenia prawa muszą być formułowane z dużą powściągliwością. Stosunkowo precyzyjnie wskazać można niezarejestrowanych przedsiębiorców, lecz w odniesieniu do nich trudno wskazać organy właściwe do przeciwdziałania naruszaniu rygorów regulowanej działalności gospodarczej. (...) Formalnie, dopatrywać można się właściwości prokuratur, lecz ponownie pozostaje wskazać na szereg odmów wszczęcia postępowań lub umorzeń, uzasadnianych np. niewystępowaniem deliktu w postaci niszczenia dokumentów, przy czym znaczenia takiego nie przypisywano drastycznym nawet zaniedbaniom. W związku z akcją weryfikacji przechowawców nasiloną w 2015 r. NDAP położył nacisk na działania nierepresyjne, w tym zwłaszcza na pomoc dla niezarejestrowanych przechowawców w zdobywaniu kwalifikacji niezbędnych do zalegalizowania usług. Skuteczność tej oferty – z natury umiarkowana – mogła być dodatkowo obniżona, gdyby archiwa państwowe były inicjatorami postępowań prokuratorskich, nawet niezwłocznie zamykanych. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1048, 1265-1267)

2.2.6. Z wyjaśnień NDAP wynika m.in., że w okresie objętym kontrolą występowało kilkakrotnie do MKiDN z informacjami o problemach dotyczących przechowalnictwa dokumentacji osobowej i placowej i sygnalizowano potrzebę zmian w ustawie o archiwach, wnosząc o zezwolenie na podjęcie prac nad opracowaniem ich założeń. Uczestniczono w procesach legislacyjnych, dotyczących zmian przepisów w ww. zakresie, opiniując przedkładane projekty założeń lub ustaw oraz biorąc udział w konferencjach uzgodnieniowych. W ich efekcie przepisy ustawy o archiwach w ww. zakresie były dwukrotnie zmieniane. Ponadto kilkakrotnie na wniosek MKiDN wyrażano opinie w sprawie

⁶⁰ <https://www.archiwa.gov.pl/pl/dla-uzytownikow/dokumentacja-pracownicza/informacja-dla-przedsi%C4%99biorc%C3%B3w>.

zasadności zmiany przepisów wykonawczych do ww. ustawy, związanych z przechowywaniem akt osobowo-płacowych. Z wyjaśnień wynika, że podejmując powyższe działania kierowano się opinią, że mechanizmy regulacyjne w gestii marszałków nie są w pełni wykorzystywane, a archiwa państwowe ponoszą nadmierne ciężary interwencji na rynku usług przechowalniczych, zwłaszcza w zestawieniu z pasywnością kolejnych ministrów właściwych do spraw pracy i ZUS.

Z wyjaśnień NDAP wynika ponadto m.in., że:

- obserwowano od lat skłonność sądów i prokuratur do obarczania Skarbu Państwa – archiwów państwowych zobowiązaniami przedsiębiorców, którzy z różnych względów zaprzestali działalności przechowalniczej, na ogół zachowując uzyskane w jej trakcie korzyści;
- chociaż inicjatywy legislacyjne NDAP zmierzały do poprawy sytuacji byłych pracowników, nacechowane były obawą przed zwiększeniem zaangażowania archiwów państwowych w zobowiązania przechowalnicze, ze szkodą dla ich głównych zadań, należących do zakresu działalności archiwalnej w rozumieniu art. 23 ustawy o archiwach.

Wśród wskazanych przez NDAP 12 pism, dotyczących wniosków o zmianę przepisów w zakresie dokumentacji osobowej i płacowej oraz udziału w procesie legislacyjnym, wysłanych w okresie objętym kontrolą, stwierdzono m.in.:

- pismo z 15 maja 2013 r. do Dyrektora Departamentu Legislacyjnego MKiDN zawierające stanowisko wobec proponowanych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustawy o archiwach (wersja z 26 kwietnia 2013 r.), m.in. do zmiany art. 51h ustawy o archiwach, zgłoszonej przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. NDAP napisał w nim m.in. że *„wprowadzenie przepisu art. 51h w zaproponowanym brzmieniu narusza kompetencje Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w zakresie koordynowania działalności archiwalnej na terenie Państwa, pozbawiając go wyłączności w zakresie zwierzchnictwa nad archiwami państwowymi. Projektowany przepis dopuszcza bowiem, by inny organ – marszałek województwa – decydował w sprawach dotyczących archiwów państwowych, w szczególności by miał prawo nakazać wskazanemu archiwum państwowemu zabezpieczenie dokumentacji o czasowym okresie przechowywania zgromadzonej przez przedsiębiorcę, tym samym by rozporządzał infrastrukturą archiwów, bez ponoszenia w tym zakresie odpowiedzialności i kosztów. (...) Wprowadzenie nowych przepisów, w projektowanym brzmieniu, prowadziłoby do wydatnego zwiększenia ryzyka obciążania Skarbu Państwa zobowiązaniami odpłatnie uprzednio zaciągniętymi – także w złej wierze – przez inne podmioty, przy jednoczesnej łatwości uchylania się przez nie od ponoszenia odpowiednich kosztów. Praktyka stosowania odnośnych przepisów ustawy wskazuje, że organy prokuratury i sądy rutynowo akceptują faktycznie nieekwiwalentne przeniesienie zobowiązań na Skarb Państwa”*. NDAP w ww. piśmie zaproponował korektę ww. zmiany, przedstawiając treść przepisu art. 51h w brzmieniu przyjętym z dniem 1 listopada 2015 r. do ustawy o archiwach i obowiązującym do dnia dzisiejszego;
- pismo z 30 stycznia 2014 r. do Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN zawierające opinię do stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie zmiany przepisów ustawy o archiwach regulujących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁶¹. W ww. piśmie NDAP napisał m.in. że podziela opinię Konwentu co do niedoskonałości ww. przepisów, od lat podejmuje działania w kierunku ich zmiany, współpracując w tym zakresie z MKiDN, *„Rola organów administracji publicznej jest jednak wykonywanie obowiązujących przepisów, nie zaś ich krytyka ani podważanie domniemania racjonalności ustawodawcy.”*, a także że *„(...) nawet w obowiązującym prawodawstwie występują instrumenty pozwalające kontrolować przechowawców. Przywołana wyżej ustawa (...) przewiduje kontrolę przynajmniej nad zarejestrowanymi przechowawcami, przyznając w tym zakresie uprawnienia marszałkom województw. (...) Natomiast w przypadku*

⁶¹ Stanowisko nr 47/2013/K-P Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przepisów dotyczących działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania – dostępne na stronach internetowych Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej <http://zwrp.pl/images/2014/1/17/47.pdf>.

stwierdzenia niewywiązywania się przez przechowawcę ze zobowiązań przyjętych względem zgromadzonej dokumentacji istnieje możliwość posiłkowania się przepisami karnymi, wykroczeniowymi lub chroniącymi dane osobowe. (...) Z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nie wynikają żadne sankcje dla nierzetelnych przechowawców, którzy mimo wykreślenia z rejestru lub nieuzyskania stosownego wpisu nie przekazali zgromadzonej dokumentacji podmiotom uprawnionym do przechowywania akt osobowych i płacowych. Jednak obowiązujące prawodawstwo pozwala na egzekwowanie od przechowawców wykonywania przyjętych zobowiązań. (...) istnieje możliwość dochodzenia ich w oparciu o przepisy prawa karnego m.in. poprzez złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z art. 276 w zw. z art. 268 § 1 Kodeksu karnego.”;

- pismo z 22 maja 2014 r. do Dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego MKiDN zawierające uwagi do projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne. W ww. piśmie NDAP, wskazując, że „niejednokrotnie osoby podające się za reprezentantów pracodawcy zgłaszają się do archiwum z postanowieniem już po formalnym wykreśleniu pracodawcy z rejestru, co skutkuje, z punktu widzenia archiwum, niewykonalnością postanowienia, gdyż w świetle prawa przestał istnieć podmiot, w stosunku do którego zostało wydane (...)”, zaproponował dodanie do art. 51u ustawy o archiwach ust. 7 w brzmieniu przyjętym do tej ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r. i obowiązującym do dnia dzisiejszego;
- pismo z 18 stycznia 2016 r. do Przewodniczącego Konwentu Marszałków Województw RP, stanowiące odpowiedź na Stanowisko nr 29 Konwentu Marszałków Województw RP z 4 listopada 2015 r. w sprawie szczególnych unormowań w kwestii przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁶². W ww. odpowiedzi NDAP m.in. zapewnił o pełnym zrozumieniu dla opinii, że nie jest należyte skuteczna dotychczasowa regulacja w tym zakresie, wskazując, że „Dotyczy to m.in. niedostatku środków przeciwdziałania faktycznemu dysponowaniu dokumentacją przez przedsiębiorców, którzy zostali wykreśleni z właściwego rejestru i nie zabezpieczyli środków finansowych na jej dalsze przechowywanie. Tego rodzaju zjawiska uniemożliwiają uzyskiwanie przez osoby zainteresowane potwierdzeń okresów zatrudnienia i wysokości zarobków, niezbędnych do celów emerytalnych lub rentowych; często też powodują ryzyko nieodwracalnej utraty danych. Nagminne bowiem staje się pozostawianie zgromadzonej dokumentacji bez efektywnej opieki, mające cechy jej porzucenia”. NDAP wskazał na obowiązującą od 1 listopada 2015 r. nową treść przepisu art. 51h ustawy o archiwach, w którym, dzięki dodaniu ust. 2-5, wprowadzono uprawnienia dla NDAP w ww. zakresie, stwierdzając że nie jest to rozwiązanie kompleksowe, gdyż wymaga uzupełnienia o procedurę odnoszącą się do podmiotów nadal figurujących w KRS lub CEiLODG, a wykreślonych z rejestru, a także do przypadków, gdzie nie zachodzi zagrożenie zniszczenia dokumentacji. Ponadto NDAP napisał m.in. „Poza tym jednak podtrzymuję kilkakrotnie wyrażaną opinię, że wielu dramatycznym sytuacjom, przynoszącym dotkliwą szkodę byłym pracownikom, można by zapobiec poprzez stosowanie istniejących instrumentów prawnych. Przypadki przetrzymywania dokumentacji mimo utraty uprawnień, a zwłaszcza narażanie jej na zniszczenie powinno być przedmiotem zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa przeciw dokumentom (z art. 276 w zw. z art. 268 § 1 Kodeksu karnego). Możliwe jest też wspieranie osób pokrzywdzonych w składaniu przeciw nierzetelnym przechowawcom „pozwów o czynienie” (facere), wzywających do wykonania zobowiązań do przechowywania i obsługi dokumentacji, które to zobowiązania zostały uprzednio zaciągnięte za wynagrodzeniem. Nie ulega zarazem wątpliwości, że skuteczność tego rodzaju działań okazuje się znikoma. W przypadkach, które przez archiwistów i osoby zainteresowane, tzn. byłych pracowników, są kwalifikowane jako porzucenie akt, prokuratorzy z reguły nie dopatrują się znamion czynu zabronionego – mimo ogromnej społecznej szkodliwości tego procederu.”.

(dowód: akta kontroli str.1462-1624)

⁶² Stanowisko nr 29 Konwentu Marszałków Województw RP z 4 listopada 2015 r. w sprawie podjęcia czynności zmierzających do uregulowania kwestii prawnych dot. dokumentacji osobowej i płacowej w przypadku, gdy przechowawca akt osobowych i płacowych został wykreślony z rejestru marszałka, a nie przekazał uprawnionemu podmiotowi powyższej dokumentacji – dostępne na stronach internetowych Związku Województw RP http://zwarp.pl/images/2015/XI/06/KM/Stanowisko_nr29.pdf.

W działalności NDAP w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

NDAP posiadał szereg informacji o nieprawidłowościach związanych z przechowywaniem dokumentacji uzasadniających – zdaniem NIK – ich przekazanie do odpowiednich organów, celem podjęcia przez nie działań w ramach posiadanych kompetencji⁶³. Dotyczyło to np. sprawy DUE.456.11.2012/DOU-WOU.456.4.2013. Jak wynikało z informacji otrzymanych od AP w Gdańsku, od listopada 2012 r. do kwietnia 2015 r. dokumentacja pracownicza przedsiębiorstwa z Gdańska przechowywana była w niezabezpieczonym, ogólnodostępnym barakowozie, a po jej przeniesieniu w nowe miejsce w szafach pozbawionych zamków, znajdujących się w miejscu ogólnodostępnym w podziemnym garażu.

(dowód: akta kontroli str. 962-970)

Z wyjaśnień NDAP wynika m.in., że ww. sprawie nie rozważano zawiadomienia właściwych organów o przechowywaniu dokumentacji osobowo-płacowej w niewłaściwych warunkach, ponieważ nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy zaszły przesłanki uzasadniające zawiadomienie tych organów. Dyrektor wyjaśnił również, że złożenie takiego zawiadomienia rozważało AP w Gdańsku, przeprowadzające dwukrotnie ekspertyzę, jednak po skontaktowaniu się z osobami odpowiedzialnymi za dokumentację odstąpiło od zawiadomienia, nie dopatrzwszy się znamion przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 956-961)

NIK zwraca uwagę, że brak pewności występowania w danym stanie faktycznym znamion czynu zabronionego nie zwalnia NDAP z obowiązku poddania tego stanu ocenie właściwych organów.

Ocena
częstkowa

NDAP wykorzystywał posiadane informacje i sygnały o nieprawidłowo prowadzonej działalności przechowalniczej, podejmując działania, polegające m.in. na informowaniu przechowawców o konieczności uzyskania wpisu do rejestru lub przekazania zgromadzonej dokumentacji podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia takiej działalności oraz informowaniu o uzyskanych sygnałach o nieprawidłowościach w działalności zarejestrowanych przechowawców marszałka województwa. Mimo uzyskania szeregu sygnałów o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej NDAP nie zawsze informował właściwe organy o możliwości popełnienia czynów zabronionych.

NDAP identyfikował problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do ww. dokumentacji, w tym dotyczące możliwości działania archiwów w procesie zabezpieczenia tej dokumentacji. Podejmował działania w kierunku rozwiązania tych problemów (w tym występował z inicjatywą legislacyjną, uczestniczył w inny sposób w procesie legislacyjnym, współpracował z organami i instytucjami). Mimo braku takiego obowiązku, podejmował działania w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, dokonując we współpracy z archiwami państwowymi weryfikacji posiadanych informacji o przechowawcach i miejscach jej przechowywania. Ponadto podejmował działania w celu pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu działalności (m.in. występując do dyrektorów archiwów o wspieranie ww. podmiotów w dążeniu do uzyskania niezbędnych uprawnień i umożliwienie ich pracownikom odbycia wymaganych praktyk zawodowych).

IV. Uwagi i wnioski

NDAP nie posiadał:

- informacji, czy ewidencja zawierała wszystkich pracodawców, których dokumentacja została przejęta przez przechowawców do niej wpisanych (ewidencja nie zawierała informacji o pracodawcach, których dokumentację przejęło 31 przechowawców⁶⁴ lub

⁶³ W sprawach o wykroczenia z art. 60¹ § 1 k.w. 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 k.p. 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 o ochronie danych osobowych – GIODO.

⁶⁴ Numery ewidencyjne: 149, 156, 182, 195, 199, 202, 207, 217, 220, 223, 228, 233, 245, 247, 252, 253, 260, 262, 268, 280-283, 290-293, 297, 298, 302 i 303 (dwa z 2006 r.; jeden z 2007 r.; trzy z 2009 r.; jeden z 2010 r.; pięć z 2011 r.; cztery z 2012 r.; trzy z 2013 r.; trzy z 2014 r. pięć z 2015 r. i cztery z 2016 r.).

linku do strony internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej takie dane), tj. danych, które – biorąc pod uwagę treść art. 51g ust 6 w związku z art. art. 51g ust. 4 pkt 6 ustawy o archiwach – powinny być w ewidencji ujęte.

Z wyjaśnień starszego specjalisty w Wydziale Organizacji i Udostępniania wynika, że mogło to być spowodowane niepodjęciem działalności przechowalniczej przez przedsiębiorcę wpisanego do rejestru, nieprzejęciem ww. dokumentacji lub niewywiązywaniem się przez niego z obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 51 g ust. 6 ustawy o archiwach. NDAP nie posiadał jednak informacji, która z ww. przyczyn dotyczyła konkretnych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 12-26, 87-115, 191-201 i 1232-1235)

- pełnej wiedzy o okresach, z jakich pochodziła dokumentacja pracodawców, przejęta przez przechowawców (opisane wyżej badanie wpisów dotyczących 10 przechowawców wykazało m.in., że w przypadku siedmiu wpisów na stronie internetowej Archiwum Państwowego w Warszawie zawierającej informacje o przechowawcy wskazano wprawdzie 154 pracodawców, których dokumentację przejęto, jednak w przypadku 133 z nich nie podano okresu, z którego ta dokumentacja pochodzi, tj. informacji określonych w 51g ust 6 w związku z art. 51g ust. 4 pkt 6 ustawy o archiwach).

Starszy specjalista w Wydziale Organizacji i Udostępniania wyjaśnił, że brak informacji o okresie, z którego pochodzi przejęta dokumentacja, mógł wynikać z tego, że przechowawca nie zdążył jeszcze ocenić przejętego materiału w tym zakresie. Jednocześnie wyjaśnił, że NDAP nie posiada informacji, z jakich konkretnie przyczyn w poszczególnych przypadkach do ewidencji nie wprowadzono ww. danych.

(dowód: akta kontroli str. 12-26, 87-115, 191-201 i 1232-1235)

W ustawie o archiwach nie określono jednak instrumentów prawnych, które dałyby NDAP możliwość skutecznego egzekwowania od przechowawców obowiązków określonych w art. 51g ust. 6 tej ustawy.

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 Kontroli⁶⁵ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) załatwienie spraw dotyczących odmowy nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym w drodze decyzji administracyjnej,
- 2) uzupełnienie ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych o dane dotyczące zakresu działalności, wykonywanej przez przechowawców, wymagane 51g ust.4 pkt 2 ustawy o archiwach,
- 3) podjęcie działań zapewniających przekazanie przez archiwa państwowe na rachunek budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunkach sum na zlecenie z tytułu działalności w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz przekazywanie na rachunek dochodów budżetu państwa dochodów uzyskiwanych z tytułu tej działalności.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁶⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Warszawa, dnia 10. III. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

E. Jasinska - Kluczek
.....
podpis

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Nr 42/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 czerwca 2017 r.