



LGD.410.018.2016
Nr ewid. 118/2017/P/16/064/LGD

Informacja o wynikach kontroli

SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA SYSTEMU PRZECHOWYWANIA DOKUMENTACJI OSOBOWEJ I PŁACOWEJ

DELEGATURA W GDAŃSKU

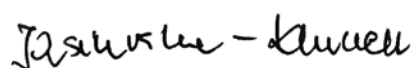
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:
Ewa Jasiurska-Kluczek



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 21.09.17r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
3. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
3.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
3.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
4.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
4.2. Istotne ustalenia kontroli	22
4.2.1. Zabezpieczenie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przed utratą lub zniszczeniem	22
4.2.1.1. Przejmowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie umów cywilnoprawnych.....	22
4.2.1.2. Przejmowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie postanowień sądów rejestrowych oraz decyzji NDAP	27
4.2.1.3. Warunki przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.....	32
4.2.1.4. Wykorzystywanie informacji i sygnałów dotyczących nieprawidłowości w przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców	35
4.2.2. Zapewnienie obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w celu realizacji uprawnień emerytalno-rentowych.....	42
4.2.2.1. Prowadzenie i udostępnianie ewidencji i rejestrów oraz udostępnianie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców	42
4.2.2.2. Realizacja uprawnień kontrolnych nad przechowawcami dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.....	51
4.2.2.3. Podejmowanie innych działań w celu zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej.....	53
4.2.2.4. Realizacja przez oddziały ZUS uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy...	60
5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	66
5.1. Przygotowanie kontroli	66
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	66
6. ZAŁĄCZNIKI	69

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

NDAP	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych
Dyrekcja	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
Archiwum lub AP (AN)	Archiwa Państwowe w: Białymstoku, Gdańsku i Kielcach, Archiwum Narodowe w Krakowie oraz Archiwum Państwowe w Warszawie (od 1 lipca 2004 r. do 6 października 2013 r. oprócz Archiwum Państwowego w Warszawie funkcjonowało Archiwum Państwowe Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku, włączone do Archiwum Państwowego w Warszawie z dniem 7 października 2013 r.)
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Oddział ZUS	Oddziały ZUS w: Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie oraz I Oddział ZUS w Warszawie
Marszałek	Marszałkowie Województw: Podlaskiego, Pomorskiego, Świętokrzyskiego, Małopolskiego i Mazowieckiego
Urząd lub UMW	Urzędy Marszałkowskie Województw: Podlaskiego w Białymstoku, Pomorskiego w Gdańsku, Świętokrzyskiego w Kielcach, Małopolskiego w Krakowie i Mazowieckiego w Warszawie
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
CEiDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
ustawa o archiwach	ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506, ze zm.)
ustawa o emeryturach i rentach z FUS	ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383)
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524)
ustawa o ochronie danych osobowych	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922)
ustawa o swobodzie działalności gospodarczej	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412)
Zarządzenie nr 19	Zarządzenie nr 19 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego

Głównym celem długookresowego przechowywania dokumentacji pracowniczej jest zapewnienie możliwości jej wykorzystania do ustalania podstawy wymiaru emerytury, renty lub innych świadczeń wypłacanych przez ZUS, a także w postępowaniu sądowym w sprawach ze stosunku pracy¹. Obowiązkiem pracodawców, niezależnie od ich możliwości finansowych i organizacyjnych, jest przechowywanie dokumentacji pracowniczej byłych pracowników we własnym zakresie lub zapewnienie jej przechowywania przez uprawnionych przechowawców. Sam obowiązek długotrwałego przechowywania dokumentacji pracowniczej dla celów emerytalno-rentowych, nie gwarantuje ubezpieczonym, że otrzymają oni dokumenty, niezbędne do prawidłowego ustalenia przez ZUS należnego świadczenia.

Praktycznie od 1999 r., tj. od wejścia w życie reformy emerytalnej (w wyniku której m.in. przyznano możliwość wskazywania do podstawy wyliczenia kapitału początkowego na dzień 1 stycznia 1999 r. oraz przyznawanych i przeliczanych emerytur – zarobków z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej), w mediach pojawiają się doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji, potwierdzającej zatrudnienie i wynagrodzenia za czas pracy przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Nieprzedstawienie takiej dokumentacji ma bezpośredni wpływ na ustalanie przez ZUS niższego kapitału początkowego, a następnie emerytury. Bowiem, zgodnie z obowiązującymi przepisami, środkiem dowodowym dla potwierdzenia wysokości wynagrodzenia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń w postępowaniach przed ZUS, mogą być kopie dokumentów dotyczących wynagrodzenia, wydawane przez jednostki upoważnione (w szczególności przez przechowawców wpisanych do rejestrów prowadzonych przez marszałków województw, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, Krajową Radę Spółdzielczą i związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie) do przechowywania dokumentacji nieistniejących już zakładów pracy. Jeżeli kopie dokumentów są wydane przez jednostki nieupoważnione (np. przez przechowawców niewpisanych do rejestrów lub inne podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej w tym zakresie, a niekiedy bez podstawy prawnej weszły w posiadanie dokumentacji pracowniczej zlikwidowanych zakładów pracy), od 1 stycznia 2009 r. za podstawę wymiaru składek ZUS przyjmuje kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników (do tego dnia przyjmowano tzw. „stawkę zerową”)².

Podjęcie niniejszej kontroli miało na celu sprawdzenie, czy stworzony w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców umożliwił obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy. Pytanie o sprawność funkcjonowania państwa w ww. zakresie nabiera szczególnego znaczenia w kontekście bezpośredniego wpływu wysokości ustalonego kapitału początkowego na wysokość emerytur, a więc na czynnik decydujący o jakości życia przechodzących na emeryturę obywateli.

¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (projekt z 4 listopada 2016 r.; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12291757/katalog/12388060#12388060>).

² Art. 15 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, określający, że w sytuacji, gdy nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, został wprowadzony do tej ustawy z dniem 1 stycznia 2009 r. ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192, poz. 1180).

Temat kontroli

Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej.

Numer kontroli

P/16/064

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena, czy stworzony w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców umożliwił obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy. Badaniami objęto:

- 1) realizację przez NDAP, archiwa państwowe i marszałków województw obowiązków w zakresie zapewnienia przechowywania i dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców;
- 2) podejmowanie przez NDAP, archiwa państwowe, marszałków województw i oddziały ZUS działań w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz ich skuteczność;
- 3) realizację przez oddziały ZUS uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Okres kontroli

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.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w Warszawie, pięciu archiwach państwowych (Archiwum Państwowym w Białymstoku, Archiwum Państwowym w Gdańsku, Archiwum Państwowym w Kielcach, Archiwum Narodowym w Krakowie i Archiwum Państwowym w Warszawie), pięciu Urzędach Marszałkowskich (Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Województwa Małopolskiego w Krakowie i Województwa Mazowieckiego w Warszawie) oraz w pięciu Oddziałach ZUS (w: Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie oraz w I Oddziale ZUS w Warszawie).

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 17 października 2016 r. do 10 marca 2017 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w Dyrekcji, Archiwach i Oddziałach ZUS (z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności) oraz na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w UMW (z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności).

W związku z kontrolą wystąpiono w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do:

- GİODO: o informacje dotyczące liczby zarejestrowanych zbiorów danych osobowych przez przechowawców wpisanych i niewpisanych do rejestrów przechowawców akt osobowych i płacowych, działań podejmowanych w stosunku do tych podmiotów w ramach posiadanych uprawnień i ich efektów, a także ewentualnych problemów, związanych z realizacją tych uprawnień;
- Głównego Inspektora Pracy: w sprawach ewentualnych sygnałów, otrzymywanych od byłych pracowników zlikwidowanych zakładów pracy lub innych podmiotów, o trudnościach w ustaleniu miejsca przechowywania dokumentacji pracowniczej lub niszczeniu takiej dokumentacji, działań podejmowanych w takich przypadkach w ramach posiadanych uprawnień i ich efektów, a także ewentualnych problemów, związanych z realizacją tych uprawnień.

3.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli, obecnie funkcjonujący w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r., a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy.

3.1.1. Obowiązek przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, przez określony przepisami prawa okres, nie ustaje po zakończeniu prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. W przypadku likwidacji małych firm dokumentacja tego rodzaju najczęściej pozostaje w rękach byłych właścicieli (lub ich spadkobierców), bądź (jak w przypadku firm likwidowanych przy udziale sądu przez syndyka lub likwidatora) może przez nich zostać przekazana do podmiotów, które prowadzą działalność w zakresie przechowywania dokumentacji. Ta druga możliwość została uwzględniona w regulacjach ustawy o archiwach.

W 2004 r. uznano działalność gospodarczą polegającą na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców za działalność regulowaną i nałożono na przedsiębiorców prowadzących taką działalność obowiązek jej zarejestrowania u właściwego wojewody (a od 2006 r. – marszałka województwa). Ostateczny termin zarejestrowania tej działalności upłynął z końcem 2005 r. Przedsiębiorców zobowiązano również m.in. do posiadania bazy organizacyjno-technicznej, przeszkolonych pracowników i przekazywania danych o przejętej dokumentacji do ZUS i NDAP. Skutkiem tych regulacji wszystkie firmy, które w latach 1989–2005 prowadziły działalność usługową polegającą na przechowywaniu dokumentacji i nie postarały się o wpis do rejestru, a także firmy, które taki wpis uzyskały, ale w latach następnych zostały z rejestru wykreślone np. z powodu łamania przepisów, działają dzisiaj nielegalnie. Nowe regulacje nie uwzględniły przy tym kwestii przechowywania dokumentacji przez różne podmioty bez związku z prowadzoną działalnością (np. osoby fizyczne, czy organy gmin, niepełniące roli organów założycielskich wobec przedsiębiorców, których dokumentację przechowują).

Pełna liczba podmiotów przechowujących dokumentację, a funkcjonujących poza regulacjami wyżej przywołanej ustawy, nie jest znana. Jednak z danych NDAP przedstawionych 3 marca 2015 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji wynika, że samych przechowawców komercyjnych, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji było około czterystu⁴, tj. dwukrotnie więcej, niż przedsiębiorców funkcjonujących w ramach systemu (w kontrolowanym okresie liczba zarejestrowanych przechowawców zmniejszyła się z 229 do 218).

W kontekście zarysowanej powyżej sytuacji, trudności, na jakie napotykają pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy zatrudnieni przed 1999 r., wynikają przede wszystkim z tego, że nie istnieje jedna baza danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej. NDAP prowadzi ewidencję, która – zgodnie z założeniami ustawowymi – zawiera dane dotyczące jedynie części przechowawców (nie objęto nią przede wszystkim: przechowawców niezarejestrowanych, przedsiębiorców, którzy po likwidacji firmy przechowują dokumentację we własnym zakresie, a także niektórych przechowawców

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Ze względu na problematykę zagadnień objętych badaniami kontrolnymi, w niniejszej informacji o wynikach kontroli zastosowano ocenę opisową, podobnie jak w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych.

⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/9CC9D26461B78046C1257E050027A7D3/%24File/0431707.pdf>.

przewidzianych w wyżej przywołanej ustawie, takich, jak np. związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie). Według stanu na 30 czerwca 2016 r. w prowadzonej przez NDAP ewidencji ujęto przechowawców, którzy przejęli dokumentację jedynie od niespełna 14 tys. pracodawców. Zakres danych ujętych w ewidencji nie jest kompletny nawet w odniesieniu do nich. NDAP nie posiadała informacji, czy część wpisanych do ewidencji przechowawców (14,5%) przejęła jakąkolwiek dokumentację osobowo-płacową. Ogranicza to w istotny sposób najważniejszą funkcjonalność ewidencji: możliwość sprawnego ustalenia przez zainteresowanych miejsca przechowywania dokumentacji, która ich dotyczy. Należy przyznać przy tym, że NDAP nie wyposażono w instrumenty prawne zapewniające możliwość skutecznego wyegzekwowania od właściwych podmiotów obowiązku przekazywania wymaganych informacji do ewidencji.

Odnosząc się do problemów w prowadzeniu ewidencji w ujęciu podmiotowym, nie można nie zauważyć, że ZUS i archiwa państwowe starały się wypełnić tę lukę, tworząc z własnej inicjatywy bazy danych obejmujące przechowawców, o których istnieniu uzyskano informacje. Prowadzona dodatkowo przez ZUS „Baza zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy” zawiera informacje o około 24 tys. pracodawców, a przez AP w Warszawie baza „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców” – o około 34 tys. zlikwidowanych firm. Tymczasem tylko w latach 1999–2016, tj. od wejścia w życie reformy emerytalnej, wykreślono z rejestru REGON ponad 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi (łącznie w ww. okresie wykreślono ponad 4.411 tys. podmiotów).

Problemy ubezpieczonych, zatrudnionych w zlikwidowanych przed 1999 r. zakładach pracy, w zakresie ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji, związane były ponadto z takimi konsekwencjami dopuszczenia do jej przechowywania w ramach działalności gospodarczej, jak:

- ryzyko utraty lub zniszczenia dokumentacji, związane z możliwością utraty płynności finansowej przechowawcy i ustania jego bytu prawnego, zwłaszcza w sytuacji uiszczenia opłaty za przechowywanie dokumentacji z góry za cały, nawet 50-letni okres jej przechowywania;
- możliwość wywozu dokumentacji za granicę, co uniemożliwiało podejmowanie działań w celu jej ochrony (nie wprowadzono nakazu jej przechowywania, tak jak w przypadku dokumentacji archiwalnej, na terenie Polski, a przepis zobowiązujący przechowawcę do zapewnienia wglądu w dokumentację w miejscu znajdującym się na terytorium Polski wprowadzono do ustawy o archiwach dopiero 4 kwietnia 2010 r.).

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez objęte kontrolą podmioty w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Działania te podejmowano często bez umocowania prawnego, w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne, przejawiające się w zgłaszanych problemach z uzyskaniem informacji o takich miejscach. Wykorzystywano do nich m.in. opisane wyżej bazy danych ZUS i AP w Warszawie. Działania te ograniczały wprawdzie skutki opisanych wyżej nieprawidłowości systemowych, jednak nie mogły ich wyeliminować. Z szacunków AP w Warszawie wynika, że Archiwum nie było w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji pracowniczej dla ponad połowy zgłaszających się petentów. W badanym okresie do kontrolowanych Archiwów wpłynęło ponad 51 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej (średnio około 58 w dniu roboczym), przy czym okres ich rozpatrywania w AP w Warszawie (do którego wpłynęło 96% z nich), wydłużył się z 3–4 tygodni w 2013 r. do 6–8 miesięcy w 2016 r. Zainteresowani poszukiwali również dokumentacji w Archiwach osobiście i telefonicznie

(w czterech z pięciu kontrolowanych Archiwów załatwiono ponad 151 tys. takich próśb, średnio około 171 w dniu roboczym). Obywatele kierowali prośby o wskazanie miejsc przechowywania ww. dokumentacji również do UMW i Oddziałów ZUS. (str. 42–49, 53–60)

3.1.2. Kontrolowanym organom nie nadano żadnych uprawnień kontrolnych w odniesieniu do niezarejestrowanych przechowawców. Wynikają z tego poważne, negatywne konsekwencje dla obywateli. Jeśli podmioty te nie zostały ujęte w ewidencji, ani w żadnej z ww. baz, praktycznie nie wiadomo co się dzieje z będącą w ich posiadaniu dokumentacją: czy dalej ją przechowują, czy ją porzuciły, sprzedały wraz z nieruchomością, w której się znajdowała, zniszczyły, itd. Z informacji jakie posiadają kontrolowane podmioty wynika, iż możliwe są wszystkie te okoliczności.

Dyrektorzy archiwów państwowych nie mają prawnej podstawy do zabezpieczenia dokumentacji osobowo-płacowej (art. 12a ustawy o archiwach, z którego wynika uprawnienie dla dyrektora archiwum państwowego do wydania decyzji o zabezpieczeniu materiałów w przypadku uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub utraty, ma zastosowanie tylko do – nieobejmujących tej dokumentacji – zasobów archiwalnych). Dodatkowo, w przypadku powzięcia informacji, że dokumentacja osobowo-płacowa znajduje się w warunkach zagrażających jej zniszczeniem, a czasami wręcz została porzucona, organy państwa wykazują zachowawczą postawę. NDAP przyjmuje możliwą, ale zawężającą interpretację obowiązujących w tym zakresie przepisów. Uznaje bowiem, że może doprowadzić do przymusowego przejęcia tego rodzaju dokumentacji przez archiwa państwowe jedynie wtedy, jeśli znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy. W połączeniu z koniecznością równoczesnego zaistnienia innych przesłanek umożliwiających skorzystanie z tego uprawnienia, przepisy w tym zakresie w zasadzie są martwe. W badanym okresie NDAP nie wydał żadnej decyzji nakazującej złożenie dokumentacji na przechowanie w archiwum państwowym. Przy tym w 16 z 17 postępowań, które zakończył w takich sprawach, zamiast wydania decyzji, skierował do stron pisma, w których stwierdził brak podstaw prawnych do nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum. Stanowiło to nie tylko naruszenie prawa, ale także w istotny sposób utrudniało możliwość podjęcia działań odwoławczych przez strony postępowania.

Należy podkreślić, że nawet postanowienia sądów rejestrowych zobowiązujące archiwa państwowe do przejęcia dokumentacji, z chwilą wykreślenia z KRS lub CEiDG podmiotu, którego dotyczyły, stają się niewykonalne (brak podmiotu objętego postanowieniem). Ponadto wskazane w postanowieniach podmioty często nie przekazywały dokumentacji do archiwum. Zgodnie z ustawą o archiwach to na podmiocie wskazanym w postanowieniu, a nie na archiwum ciąży obowiązek dostarczenia dokumentacji – archiwum nie dysponuje środkami prawnymi do wyegzekwowania od ww. podmiotu wydania zgromadzonej przez niego dokumentacji, poza wezwaniem do jej przekazania. Ustawa o archiwach nie precyzuje nawet terminu, w jakim wydanie dokumentacji archiwum miałyby nastąpić, choć powinno do niego dojść przed wykreśleniem podmiotu z KRS lub CEiDG.

Dodatkowo biorąc pod uwagę, że zawiadomienia do organów ścigania, wnoszone przez objęte kontrolą podmioty, załatwiano odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem (organy ścigania nie dopatrywały się w tych sprawach wypełnienia znamion czynu zabronionego, m.in. z powodu niespenalizowania takich czynów, jak porzucenie, narażenie na zniszczenie lub narażenie na uszkodzenie dokumentacji przez przechowawcę, nieprzekazanie dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności), w kolejnych tego typu przypadkach odstępowano – w ocenie NIK bezzasadnie – od ich składania. W konsekwencji sprawcy czynów

zabronionych pozostawali bezkarni, a obywatele próbujący objąć należyłą ochroną dokumentację, która dotyczy ich żywotnych interesów, pozbawieni zostali jakiegokolwiek realnego wsparcia władzy publicznej. (str. 27–32, 35–42)

3.1.3. Przyszli emeryci i renciści nie mogą liczyć na skuteczną pomoc państwa w sytuacji, gdy przechowawca – nawet ten działający w majestacie prawa – odmawia lub zwleka z wydaniem dokumentów potrzebnych do naliczenia świadczeń emerytalno-rentowych, czy domaga się poniesienia przez zainteresowanego nieuzasadnionych opłat. Marszałkowie województw mają wprawdzie prawny obowiązek kontrolowania działalności przechowawców zarejestrowanych, jednak nawet w ich przypadku, ustawodawca ograniczył uprawnienia kontrolne do niektórych zagadnień (weryfikacja danych ujętych w rejestrze, posiadanie odpowiedniej bazy organizacyjno-technicznej i regulaminu usług oraz zatrudnianie do obsługi dokumentacji osób posiadających specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową). Należy przy tym podkreślić, że Marszałkowie Województw mieli problemy w zakresie wywiązywania się nawet z tak ograniczonych zadań kontrolnych wobec przechowawców zarejestrowanych.

W ustawie o archiwach wprowadzono opłaty za sporządzenie przez wskazanych w niej przechowawców odpisów i kopii ww. dokumentacji. Wprawdzie kontrolowane Archiwa nie przekraczały maksymalnych stawek tych opłat (z wyjątkiem AP w Warszawie, w którym od 1 stycznia 2013 r. do 10 lutego 2014 r. opłata za sporządzenie kopii dokumentu z zakresu stosunku pracy, innego niż świadectwo pracy wynosiła 4 zł za stronę, podczas gdy nie mogła być wyższa niż 4 zł za sporządzenie kopii całego dokumentu), jednak wprowadzając konieczność ich uiszczania przerzucono część kosztów przechowania z pracodawców na poszukujących oraz doprowadzono do niejednolitego traktowania obywateli, w zależności od tego, czy potrzebną im dokumentację przechowywał podmiot wskazany w ww. ustawie, podmiot uprawniony do jej przechowywania na innej podstawie prawnej czy podmiot nieuprawniony. W badanym okresie Archiwa wydały kopie dokumentów w 15,6 tys. sprawach, uzyskując 376,2 tys. zł. (str. 49–53)

3.1.4. Zgodnie z przepisami, ZUS może uwzględniać jedynie dokumentację płacową zlikwidowanych zakładów pracy, jeśli została poświadczona za zgodność z oryginałem przez podmioty uprawnione do jej przechowywania (w szczególności przez przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, organy założycielskie oraz następców prawnych pracodawców). Przyjmuje się przy tym, że po zakończeniu przez przedsiębiorcę prowadzenia działalności gospodarczej (wykreśleniu firmy z KRS lub z CEiDG), ani były właściciel, ani likwidator, czy syndyk nie mają prawa wystawiać byłym pracownikom jakichkolwiek dokumentów, gdyż nie mają już prawa do reprezentowania nieistniejącej firmy. W przypadku niemożności ustalenia rzeczywistej podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy, za podstawę ich wymiaru można przyjąć jedynie kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia.

Skontrolowane Oddziały ZUS stosowały się do tych przepisów, dokonując weryfikacji przedkładanych przez ubezpieczonych dokumentów w oparciu o przewidziane prawem środki dowodowe. Przypadki niuznania wynagrodzenia potwierdzonego właściwą dokumentacją zdarzały się sporadycznie. Realizacja przez Oddziały ZUS ww. zadań odbywała się jednak na podstawie przepisów, które nie uwzględniały niekorzystnej sytuacji, w której znaleźli się ubezpieczeni na skutek opisanych wyżej wad systemu.

Nie można nie zauważyć również, że z dniem 1 stycznia 1999 r., tj. z dniem wejścia w życie reformy emerytalnej, pracodawcy mieli obowiązek przechowywania dokumentacji osobowej wytworzonej w okresie ostatnich 50 lat, jednak w przypadku dokumentacji płacowej (niezbędnej do ustalenia wysokości kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych) obowiązek ten dotyczył jedynie dokumentacji wytworzonej od 1980 r. Wprawdzie wymóg przechowywania dokumentacji z określonego okresu nie oznaczał obowiązku zniszczenia dokumentacji wytworzonej wcześniej (decyzja w tej sprawie należała do pracodawcy) w praktyce jednak, w wyniku niestanowiącego naruszenia prawa zniszczenia przed 1 stycznia 1999 r. przez pracodawcę dokumentacji płacowej wytworzonej przed 1980 r., część obywateli trwale pozbawiona została (niezależnie od ograniczeń wynikających z opisanych wyżej wad systemu) możliwości skorzystania w pełnym zakresie z przysługującego im uprawnienia do ustalenia kapitału początkowego oraz przyznawanych i przeliczanych od 1999 r. emerytur na podstawie zarobków z 20 lat dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej. Skala problemu oraz skutków finansowych wprowadzonych rozwiązań jest ogromna. Według szacunków na dzień 1 stycznia 1999 r. liczba ubezpieczonych, którym ZUS powinien naliczyć kapitał początkowy, wynosiła około 11 mln. Tymczasem, według szacunkowych danych, na koniec 2016 r. (po 17 latach obowiązywania reformy) ZUS rozpatrzył sprawy o ustalenie kapitału początkowego dla około 8,8 mln ubezpieczonych, a jedynie w 2015 r. w ZUS zarejestrowano 1,4 mln spraw o naliczenie kapitału, w tym 0,2 mln pierwszorazowych i 1,2 mln wymagających ponownego wydania decyzji. W latach 1999–2015 przyznano po raz pierwszy około 4,5 mln świadczeń emerytalno-rentowych, a same skutki finansowe wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania, w przypadku braku uznawanej dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia, do podstawy wymiaru emerytur kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast dotychczasowej „stawki zerowej”, ZUS oszacował na 300 mln zł rocznie. Należy podkreślić, że problem przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców dotyczy nie tylko dokumentacji wytworzonej przed 1999 r., ale i po tym roku – ze względu na obowiązujące zasady dokumentowania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a w przypadku rent – z uwagi na fakt, iż po 1998 r. przy ustalaniu prawa do renty i jej wysokości nadal bierze się uwagę okresy składowe i nieskładowe. (str. 60–65)

3.1.5. Problem właściwego przechowywania i udostępniania ww. dokumentacji dotyczy obywateli będących w starszym wieku i często borykających się ze związanymi z tym problemami zdrowotnymi, mających prawo oczekiwać, że Państwo zapewni prawidłową realizację przyznanych im uprawnień, a także zagwarantuje ich jednolite traktowanie, niezależnie od tego u jakich pracodawców świadczyli pracę.

Niewątpliwie w najlepszej sytuacji są ubezpieczeni, których dokumentacja znalazła się w archiwach państwowych, przechowywana przez nie w wyniku realizacji postanowień sądów rejestrowych czy też w ramach działalności usługowej. Zainteresowanemu łatwiej odnaleźć faktyczne miejsce jej przechowywania i może mieć pewność, że zostanie ona uznana przez ZUS za wiarygodny środek dowodowy. Nie zmienia to jednak faktu, że archiwa nie zawsze przechowywały ją w miejscach do tego przeznaczonych lub w wymaganych warunkach. NDAP i archiwa nie zapewniły przy tym wystarczających środków na pokrycie wydatków związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji na podstawie umów. Z przeprowadzonej w czerwcu 2013 r. przez NDAP analizy wynikało, że archiwa oszacowały koszty realizacji zawartych od 2003 r. umów na 41.760,9 tys. zł, tymczasem należności z tytułu umów zawartych do 30 września 2013 r. (pobierane z góry za cały okres przechowania, który może wynosić nawet 50 lat) wyniosły tylko 18.236,7 tys. zł (z ww. kwoty wykorzystano 11.976,7 tys. zł, a do wykorzystania pozostało jedynie 6.260,0 tys. zł, tj. 34%).

Tak znaczny niedobór środków mógłby w przyszłości skutkować wykorzystaniem na ten cel środków przeznaczonych na podstawową działalność archiwalną. Dopuszczono również do faktycznego finansowania, wbrew art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, działalności archiwów w ww. zakresie w ramach rachunku pomocniczego dla sum na zlecenie, przez co m in. działalność ta rozliczana była poza budżetem państwa. W efekcie tej nieprawidłowości w latach 2013–2016 (I półrocze) archiwa nie przekazały do budżetu państwa środków w kwocie 2.009,2 tys. zł uzyskanych z tytułu przechowywania dokumentacji w ramach działalności usługowej (stanowiących dochody budżetu państwa) lecz sfinansowały z ww. środków część wydatków w kwocie 1.508,6 tys. zł, związanych z tą działalnością. (str. 22–27, 32–35)

3.2 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli NIK wskazujące na opisane wyżej obszary występowania nieprawidłowości o charakterze systemowym potwierdzają wyniki zorganizowanego przez NIK po zakończeniu czynności kontrolnych panelu, w którym wzięli udział eksperci – przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ZUS, Głównego Inspektora Pracy, GIODO, Ministerstwa Sprawiedliwości, Stowarzyszenia Archiwistów Polskich oraz Związku Województw RP. Eksperti zgodnie potwierdzili potrzebę pilnych zmian w przepisach dotyczących funkcjonowania systemu podkreślając, że jego zorganizowanie w oparciu o zarejestrowaną działalność gospodarczą w praktyce okazało się niewłaściwe i nie zapewniło jego skuteczności. Podkreślali również konieczność zmian w przepisach, wskazując że prowadzone w Ministerstwie Rozwoju prace nad zmianą przepisów dotyczących okresów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie rozwiążą problemów związanych z przechowywaniem i dostępem do dokumentacji wytworzonej przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Działania służące niwelowaniu negatywnych skutków dotychczasowych zaniedbań mogą dotyczyć jedynie dokumentacji do tej pory niezniszczonej (przechowywanej w większości przez nieuprawnionych przechowawców). Tym niemniej, w celu zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

- **Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego** o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, poprzez:
 - wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcie przez archiwa państwowe ww. dokumentacji od podmiotów, które weszły w posiadanie i przechowują dokumentację bez tytułu prawnego;
 - wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące ww. dokumentację (niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego ją przechowują), a także pracodawców, których dokumentacja jest przechowywana i okres, którego dotyczy;
 - nadanie NDAP uprawnienia umożliwiającego egzekwowanie od przechowawców ciężących na nich obowiązków ewidencyjnych;
 - wprowadzenie przepisów umożliwiających kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (a nie tylko wpisanych do rejestru) oraz rozszerzenie uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków, ciężących na ww. podmiotach na podstawie ustawy

- o archiwach oraz prawidłowość udostępniania przez nich przechowywanej dokumentacji (do tej pory kontrolę można przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru);
- rozszerzenie uprawnień dyrektorów archiwów państwowych do zabezpieczania materiałów archiwalnych (art. 12a ustawy o archiwach) na dokumentację osobową i płacową pracodawców (m.in. w sytuacji nierealizowania postanowień sądów rejestrowych, o których mowa w art. 51p i art. 51u ww. ustawy przez podmioty objęte tymi postanowieniami lub ustania bytu prawnego tych podmiotów);
 - zmianę przepisów art. 51z i 51h ustawy o archiwach tak, aby zobowiązywały one NDAP do nakazania złożenia w archiwum państwowym dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, niezależnie od tego, czy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy, czy u innego podmiotu (NDAP przyjmuje możliwą, ale zawężającą interpretację ww. przepisów, uznając że może przymusowo przejąć dokumentację jedynie wtedy, jeśli znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy);
 - penalizację w rozdziale 5 ustawy o archiwach (dotyczącym dotychczas jedynie materiałów archiwalnych) czynów, polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub narażeniu na uszkodzenie dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazaniu ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności (art. 276 k.k.⁵ obejmuje jedynie niszczenie, uszkodzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie i usuwanie dokumentu);
- **Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmian:
- w ustawie o emeryturach i rentach z FUS – poprzez nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy);
 - w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe – poprzez rozszerzenie określonego w § 28 tego aktu prawnego katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).

Ponadto, mając na względzie interesy ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej”, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Prezesa ZUS** o przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające powyższą zmianę, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).

4.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

I. Po wejściu w życie reformy emerytalnej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zaczęło otrzymywać sygnały o problemach z udokumentowaniem zarobków (zwłaszcza sprzed 1980 r.⁶) na potrzeby wyliczenia lub przeliczenia emerytur i rent, a także ustalenia kapitału początkowego. Dotyczyły one ubezpieczonych, a także emerytów i rencistów, którzy pracowali przed 1999 r. w nieistniejących już uspołecznionych zakładach pracy, zatrudniających powyżej 20 pracowników⁷, a którzy przed zakończeniem pracy w tych zakładach nie uzyskali zaświadczenia o wysokości osiągniętych zarobków lub wpisania tych zarobków do legitymacji ubezpieczeniowej⁸. Sygnały te wynikały z faktu, że wraz z wprowadzeniem w wyniku reformy emerytalnej uprawnienia do wskazywania do podstawy wymiaru przyznawanych lub przeliczanych emerytur i rent (a także do podstawy wymiaru kapitału początkowego zarobków z 20 dowolnych lat ze wszystkich lat pracy przed 1999 r.), nie zabezpieczono w należytym stopniu możliwości jego realizacji przez opisaną wyżej grupę osób. Braki w tym zakresie polegały na:

- 1) niestworzeniu systemu zapewniającego dotarcie przez chcących skorzystać z opisanego wyżej uprawnienia, do dokumentacji osobowej i płacowej nieistniejących już pracodawców⁹.

W efekcie transformacji ustrojowej znaczną część funkcjonujących w poprzednim ustroju zakładów pracy zlikwidowano, a wytworzoną przez nie dokumentację osobową i płacową przechowywały osoby prawne lub fizyczne, bardzo często nieposiadające do tego

⁶ Obowiązujące przed wejściem w życie reformy emerytalnej przepisy zobowiązywały pracodawców do przechowywania dokumentacji płacowej wytworzonej od 1980 r., dokumentacja osobowa natomiast musiała być przechowywana przez 50 lat.

⁷ ZUS na podstawie obowiązujących przed reformą emerytalną przepisów posiadał imienne zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i imienne rozliczenia składek na ubezpieczenie społeczne: pracowników nieuspołecznionych zakładów pracy, a od 1 stycznia 1990 r. – pracowników zakładów pracy zatrudniających nie więcej niż 20 pracowników, pracowników zatrudnionych w gospodarstwach domowych i przy obsłudze prywatnych domów mieszkalnych (za okres od 1 lipca 1970 r.), rzemieślników i osób z nimi współpracujących (za okres od 1 lipca 1965 r.), właścicieli i współwłaścicieli taksówek (za okres od 1 lipca 1969 r.), wykonujących rybołówstwo morskie na własny rachunek i uprawiających flisactwo turystyczne na Dunajcu oraz osób z nimi współpracujących (za okres od 1 marca 1970 r.), prowadzących działalność handlowo-usługową na własny rachunek i osób z nimi współpracujących (za okres od 25 sierpnia 1973 r.), twórców i artystów objętych zaopatrzeniem emerytalnym twórców (za okres od 1 stycznia 1974 r.), adwokatów wykonujących zawód indywidualnie poza zespołem adwokackim (za okres od 27 czerwca 1984 r.), duchownych (za okres od 1 lipca 1989 r.) oraz osób prowadzących działalność gospodarczą i z nimi współpracujących (za okres od 24 maja 1989 r.). Ponadto ZUS posiadał imienne zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego: prowadzących na podstawie umów zlecenia lub agencyjnych zakłady gastronomiczne i stacje benzynowe oraz osób z nimi współpracujących (za okres od 1 października 1966 r.), prowadzących urządzenia turystyczne i kolektury Państwowego Przedsiębiorstwa „Totalizator Sportowy”, przewodników turystycznych i osób z nimi współpracujących (za okres od 1 sierpnia 1966 r.), prowadzących uspołecznione sklepy i księgarnie na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej oraz osób z nimi współpracujących (za okres od 1 maja 1969 r.), prowadzących na podstawie umowy agencyjnej działalność na rzecz przedsiębiorstw upowszechniania książki i prasy Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch” oraz osób z nimi współpracujących (za okres od 1 lipca 1973 r.), wykonujących umowy zlecenia zawarte ze zleceniodawcą innym niż uspołeczniony zakład pracy, zatrudniający do 20 osób oraz osób z nimi współpracujących (za okres od 5 maja 1992 r.).

⁸ Zakłady pracy nie miały obowiązku wydawania ww. zaświadczeń lub dokonywania wpisów do legitymacji z urzędu – zgodnie z pkt 8 pouczenia, znajdującego się na końcu ww. legitymacji „ubezpieczony powinien we własnym interesie dopilnować dokonania wpisów przewidzianych w legitymacji ubezpieczeniowej, a w szczególności wpisów o okresach zatrudnienia i wysokości zarobków. W razie braku innych dokumentów wpisy te brane są pod uwagę przy ustalaniu uprawnień ubezpieczonego do emerytury lub renty inwalidzkiej”.

⁹ M.in. nie uregulowano zasad postępowania z dokumentacją osobową i płacową w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy, do którego nie miały zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 41, poz. 216), a następnie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1375), tj. niebędącego organem państwowym, państwową jednostką organizacyjną, organem jednostki samorządu terytorialnego lub samorządową jednostką organizacyjną.

przygotowania fachowego. Prowadzona przez nie działalność w zakresie archiwizacji, poza ogólnymi zasadami prowadzenia działalności gospodarczej, nie była uregulowana. Nie określono również zasad pobierania opłat za wydawanie przez te podmioty wyciągów, odpisów lub kserokopii przechowywanych dokumentów.

Z tych przyczyn uznano za niezbędne zapobieżenie tzw. „dzikiemu przechwalnictwu” poprzez ustawowe uregulowanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przechowywania ww. dokumentacji, w tym uzależnienie jej prowadzenia od uzyskania zezwolenia odpowiedniego organu, określenie zasad kontroli warunków przechowywania dokumentacji przez przechowawców oraz wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii przechowywanych dokumentów¹⁰. Jednak projekt ustawy, zawierającej określenie ww. zasad, Prezes Rady Ministrów przekazał Sejmowi RP dopiero 15 lipca 2002 r., tj. po upływie 30 miesięcy od dnia wejścia w życie reformy emerytalnej.

Z dniem 1 kwietnia 2003 r. wprowadzono do ustawy o archiwach przepisy regulujące zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, a z dniem 1 lipca 2004 r. – przepisy określające zasady postępowania z tą dokumentacją w przypadku postawienia pracodawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości¹¹. Nie uregulowano natomiast do dzisiaj stanu prawnego 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 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;

- 2) niedokonaniu zmian w przepisach określających środki dowodowe dla udokumentowania przed ZUS wysokości zarobku, uwzględniających niemożność realizacji ww. uprawnienia w przypadku, gdy pracodawca nie zachował dokumentacji płacowej sprzed 1980 r. lub gdy już nie istnieje.

Zgodnie z przepisami obowiązującego do 22 listopada 2011 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń¹², środkami dowodowymi stwierdzającymi wysokość zarobku lub dochodu stanowiącego podstawę wymiaru emerytury lub renty były: zaświadczenie zakładu pracy wystawione według wzoru ustalonego przez ZUS (druk ZUS Rp-7) albo legitymacja ubezpieczeniowa zawierająca wpisy dotyczące okresów zatrudnienia i wysokości osiągniętych zarobków¹³. Wobec wynikających z opisanych wyżej uwarunkowań trudności z udokumentowaniem przez zainteresowanych wysokości zarobku w sposób określony

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przedłożonego Sejmowi RP 15 lipca 2002 r.

¹¹ Powyższe zmiany w ustawie o archiwach zostały wprowadzone ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074 ze zm.).

¹² Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

¹³ Określony w tym rozporządzeniu katalog środków dowodowych stwierdzających okresy zatrudnienia był szerszy i dostosowany do nowej sytuacji. Do środków tych zaliczano: pisemne zaświadczenia zakładów pracy, wydane na podstawie posiadanych dokumentów, legitymacje ubezpieczeniowe, inne dowody z przebiegu ubezpieczenia, legitymacje służbowe, legitymacje związków zawodowych, umowy o pracę, wpisy w dowodach osobistych oraz pisma kierowane przez zakłady pracy do pracownika w czasie trwania zatrudnienia (np. o powołaniu, mianowaniu, angażowaniu, zwolnieniu, wyróżnieniu, udzieleniu urlopu), a także zeznania świadków.

ww. przepisami, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz ZUS przyjęły w połowie 1999 r.¹⁴, że w przypadku:

- braku w zakładzie pracy dokumentacji płacowej, dopuszcza się wystawienie przez zakład zaświadczenia o zarobkach na podstawie dokumentacji zastępczej¹⁵. W zaświadczeniu takim uwzględnione być mogły jednak jedynie składniki wynagrodzenia określone w aktach osobowych, które przysługiwały bezwarunkowo w czasie trwania zatrudnienia, jako stałe składniki w określonej wysokości, np. wynagrodzenie zasadnicze, stałe dodatki określone kwotowo. Inne składniki mogły być uwzględnione tylko, gdy zachowana dokumentacja wskazywała niewątpliwie na ich faktyczną wypłatę w określonej wysokości, od której została odprowadzona składka na ubezpieczenie społeczne. Nie należało w związku z tym uwzględniać premii, nagród, dodatków przysługujących warunkowo i wypłacanych w zmiennych wysokościach, jeżeli dokumentacja osobowa nie potwierdzała ich faktycznej wypłaty;
- gdy zainteresowany nie posiadał legitymacji ubezpieczeniowej z wpisami o osiągniętych zarobkach, dopuszcza się przyjęcie dokumentacji płacowej sporządzonej przez archiwum lub uwierzytelnionej kopii dokumentacji, sporządzonej przez inne instytucje przechowujące dokumentację danego zakładu pracy lub prywatnego przechowawcę.

II. Mimo, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz ZUS wprowadzając powyższe zasady przyznały, że zachodzi potrzeba zmiany przepisów ww. rozporządzenia, przepisy te zmieniono dopiero 23 listopada 2011 r. Z tym dniem weszło w życie rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, zgodnie z którym środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty są zaświadczenia pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymacja ubezpieczeniowa lub inny dokument, na podstawie którego można ustalić wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia (§ 21 ust. 1 ww. rozporządzenia). Środkiem dowodowym mogą być również poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dokumentów dotyczących wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy (§ 28 ust. 1 ww. rozporządzenia).

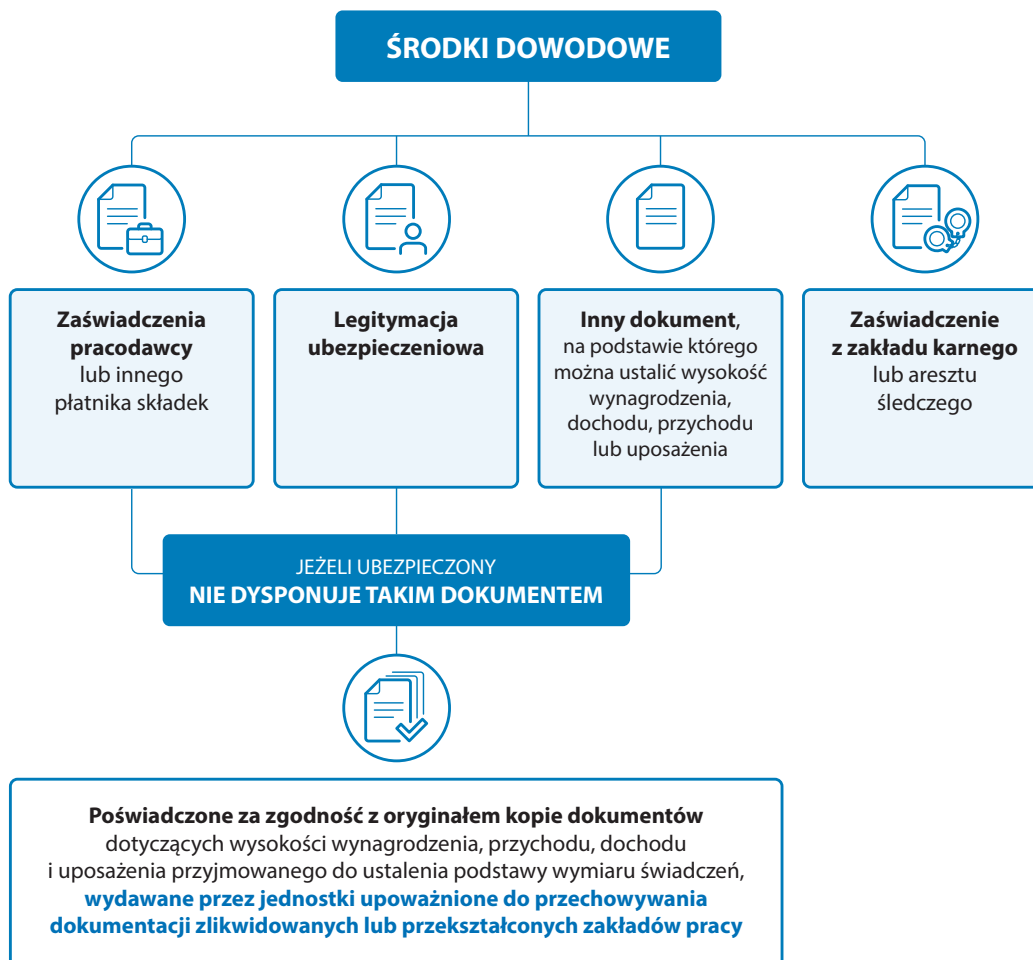
Zagadnienie uznania określonych środków dowodowych za dokumentujące wysokość osiągniętych zarobków ma istotne znaczenie w kontekście wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2009 r. do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 15 ust. 2a, zgodnie z którym, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy.

¹⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 13 maja 2003 r. na pismo Marszałka Sejmu RP z 18 kwietnia 2003 r., znak SPS-0203-1711/03.

¹⁵ Akt osobowych pracownika – umów o pracę, pism o powołaniu, mianowaniu oraz innych pism określających wynagrodzenie pracownika, których okres przechowywania wynosi 50 lat od zakończenia pracy z zakładzie.

Infografika nr 1

Środki dowodowe stwierdzające wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty w postępowaniu przed organem rentowym



Źródło: Rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

Przepisy regulujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym, prowadzonym w przypadku odwołania od decyzji organu rentowego, regulowanym przepisami k.p.c.¹⁶ Ograniczenia dowodowe w tym postępowaniu mogą wynikać tylko z przepisów ww. kodeksu, przy czym przepisy szczególne regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych¹⁷ nie zawierają dodatkowych ograniczeń w stosunku do przepisów ogólnych regulujących postępowanie dowodowe (art. 235–309 k.p.c.). Oznacza to, że fakty, od których uzależnione jest prawo do renty lub emerytury oraz wysokość tych świadczeń, można wykazać wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w k.p.c. Znajduje to odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego, który wielokrotnie akcentował, że w postępowaniu sądowym nie obowiązują ograniczenia, co do środków dowodowych stwierdzających wysokość zarobków lub dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty¹⁸. Muszą to być jednak środki dowodowe,

¹⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).

¹⁷ Art. 477⁸ i następane k.p.c.

¹⁸ Wyroki Sądu Najwyższego z: 2 lutego 1996 r. (II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 Nr 16, poz. 239), 25 lipca 1997 r. (II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 Nr 11, poz. 342), 14 czerwca 2006 r. (I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17–18, poz. 257) i 8 sierpnia 2006 r. (I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15–16, poz. 235).

które pozwolą na wiarygodne ustalenie okoliczności faktycznych – przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawierają unormowań pozwalających na ustalenie wynagrodzenia, będącego bazą do wyliczenia podstawy wymiaru świadczenia, w sposób przybliżony lub prawdopodobny¹⁹.

III. Ukształtowany w wyniku dokonanych na przestrzeni 13 lat zmian ustawy o archiwach, system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przedstawia się następująco:

- pracownicy zlikwidowanych zakładów pracy, w celu wykazania przed ZUS (dla ustalenia kapitału początkowego oraz ustalenia wysokości przyznawanych lub przeliczanych świadczeń emerytalno-rentowych) okresów zatrudnienia i wynagrodzeń uzyskanych przed 1999 r., zmuszeni są do ustalenia, przez kogo i gdzie przechowywana jest dokumentacja osobowa i płacowa zlikwidowanego zakładu, a następnie do uzyskania od przechowawcy odpisów lub kopii tej dokumentacji;
- ZUS, jako organ rentowy ustalający wysokość kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu m.in. o dowody przedkładane przez ubezpieczonych weryfikuje przedłożoną przez nich dokumentację, badając w szczególności, czy kopie i odpisy pochodzą od instytucji (przechowawców) uprawnionych (§ 21 ust. 1 i § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe);
- uprawnionymi do zarobkowego przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej nieistniejących już pracodawców są przedsiębiorcy będący osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, wpisani do prowadzonych przez marszałków województw rejestrów (art. 51a ust. 1 i ust. 3, art. 51 b ustawy o archiwach), archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich (art. 51a ust. 2 ww. ustawy), związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie i Krajowa Rada Spółdzielcza (art. 51ab ww. ustawy). Poza uregulowaniami systemu pozostają podmioty, 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 1 kwietnia 2003 r. w posiadanie dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców i przechowują ją bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub nie prowadząc działalności gospodarczej;
- związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie i Krajowa Rada Spółdzielcza przechowują dokumentację wytworzoną przez zlikwidowane spółdzielnie i organizacje spółdzielcze w sposób określony w odrębnych przepisach²⁰;
- przedsiębiorcy wpisani do rejestrów oraz Stowarzyszenie Archiwistów Polskich przechowują dokumentację w ramach działalności gospodarczej, przy czym działalność prowadzona przez tych pierwszych jest działalnością regulowaną, podlegającą zasadom określonym nie tylko w ustawie o archiwach, ale i w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (art. 51a ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o archiwach, art. 64 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej);

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2007 r. (I UK 36/07, LEX nr 390123) oraz wyroki Sądów Apelacyjnych: w Warszawie z 20 czerwca 2007 r. (III AUa 482/07, OSA 2009/1/1), we Wrocławiu z 29 marca 2012 r. (III AUa 1411/11, LEX nr 1171347), w Białymstoku z 5 września 2012 r. (III AUa 1220434, LEX nr 1220434), i w Szczecinie z 4 lutego 2014 r. (III AUa 642/13, LEX nr 1455622).

²⁰ W przepisach wydanych na podstawie art. 129 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2016 r. poz. 21, ze zm.) – art. 51ab ustawy o archiwach.

- archiwa państwowe mają w określonych sytuacjach obowiązek przejęcia i przechowywania dokumentacji (art. 51p ust. 1 i ust. 3–5, art. 51h ust. 2, art. 51u ust. 3, art. 51z ust. 1 ustawy o archiwach), mogą też przechowywać ją w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (art. 51a ust. 2 pkt 1 ww. ustawy);
- organami rejestrowymi i kontrolnymi dla przedsiębiorców wpisanych do rejestrów są marszałkowie województw (art. 51b, art. 51j ustawy o archiwach), realizujący te zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 4 ust. 2 ww. ustawy), finansowane z budżetu państwa w drodze dotacji celowych przekazywanych im przez wojewodów (art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹);
- organem nadzoru i kontroli dla archiwów państwowych jest NDAP (art. 21 ust. 2 ustawy o archiwach), centralny organ administracji rządowej (art. 18 ust. 1 ww. ustawy) prowadzący także ogólnokrajową ewidencję przechowawców (art. 21 ust. 1 pkt 8, art. 51g ust. 2–4 ww. ustawy);
- nadzór nad NDAP sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 18 ust. 5 ustawy o archiwach), który posiada uprawnienia m.in. do określania w drodze rozporządzeń warunków, w jakich dokumentacja ma być przechowywana (art. 51n ust. 2 ww. ustawy), wymogów, jakim muszą odpowiadać pracownicy (art. 51m ust. 2 ww. ustawy) oraz maksymalnej wysokości opłat za sporządzanie w ramach ww. działalności odpisów lub kopii przechowywanej dokumentacji (art. 51o ust. 1 ww. ustawy);
- pracodawca i przechowawca, których upadłość ogłoszono lub których postawiono w stan likwidacji, przekazują dokumentację osobową i płacową – odpowiednio – przechowawcom (art. 51u ust. 1 ustawy o archiwach) i następnym przechowawcom (art. 51p ust. 1 ww. ustawy);
- jeżeli pracodawca, którego upadłość ogłoszono lub którego postawiono w stan likwidacji, nie zapewnił środków na przechowanie dokumentacji – przejmuje ją, na podstawie postanowienia sądu rejestrowego, archiwum państwowe utworzone w tym celu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 51u ust. 3 ustawy o archiwach);
- jeżeli przechowawca wykreślony z rejestru lub przechowawca, który zaprzestał działalności, nie wskażą dalszego przechowawcy – dokumentację przejmuje, na podstawie postanowienia sądu rejestrowego, archiwum państwowe wskazane przez ten sąd w postanowieniu (art. 51p ust. 1, 4 i 5 ustawy o archiwach);
- jeżeli przechowawca, którego upadłość ogłoszono lub którego postawiono w stan likwidacji, nie zapewnił środków na dalsze przechowanie dokumentacji – przejmuje ją, na podstawie postanowienia sądu rejestrowego, archiwum państwowe właściwe miejscowo lub wskazane przez NDAP (art. 51p ust. 3 i 4 ustawy o archiwach);
- NDAP może, przy zaistnieniu określonych przesłanek, w tym zagrożenia zniszczenia dokumentacji, nakazać decyzją administracyjną złożenie dokumentacji, która należała do przechowawcy (a od 1 listopada 2015 r. również zgromadzonej przez przechowawcę) na przechowanie we wskazanym archiwum państwowym (odpowiednio: art. 51z ust. 1 i art. 51h ust. 2 ustawy o archiwach);
- przechowywanie przez archiwa państwowe dokumentacji, przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP, jest odpłatne – wysokość środków na pokrycie kosztów tego przechowywania ustala w drodze decyzji administracyjnej dyrektor archiwum państwowego

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

(odpowiednio: art. 51p ust. 8 i art. 51u ust. 5 ustawy o archiwach oraz art. 51z ust. 5 i 6, art. 51h ust. 5 w związku z art. 51p ust. 8 ww. ustawy), któremu przysługują w tym zakresie uprawnienia organu podatkowego (art. 51p ust. 7, art. 51h ust. 5, 51u ust. 5, art. 51z ust. 6 ww. ustawy);

- jeżeli egzekucja ustalonych przez dyrektora archiwum środków okaże się bezskuteczna – pokrywa się je ze środków budżetowych będących w dyspozycji NDAP (art. 51p ust. 7, art. 51h ust. 5, 51u ust. 5, art. 51z ust. 6 ustawy o archiwach).

Ponadto należy mieć na uwadze, że:

- 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 – podlega karze grzywny (art. 281 pkt 7 k.p.²²);
- prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu ww. dokumentacji bez wpisu do rejestru – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny (art. 60¹ § 1 k.w.²³);
- niezgłoszenie przez przechowawców zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych, a także naruszenie przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (odpowiednio: art. 53 i art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych);
- niszczenie, uszkodzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, a także nieuprawnione jej przetwarzanie w zbiorach danych osobowych – podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (odpowiednio: art. 276 k.k. i art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych).

Szczegółowe przepisy dotyczące poszczególnych zagadnień objętych badaniami kontrolnymi zostały przedstawione przy opisie istotnych ustaleń kontroli.

IV. Dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców (zaliczana do dokumentacji niearchiwalnej) służy udokumentowaniu okresów zatrudnienia i zarobków pracowników przy ustalaniu wysokości należnych im świadczeń emerytalno-rentowych, dlatego okres jej przechowywania uzależniony był od zasad określających sposób ustalenia wysokości tych świadczeń. Po drugiej wojnie światowej, przez kilkadziesiąt lat podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowił przeciętny miesięczny zarobek z ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia albo kolejnych 24 miesięcy wybranych z ostatnich 12 lat zatrudnienia. Dla zapewnienia udokumentowania zarobków na potrzeby ustalenia wysokości ww. świadczeń, wystarczało przechowywanie przez pracodawcę dokumentacji za okres 12 lat. W okresie od 31 sierpnia 1984 r. do 14 listopada 1991 r. pracodawca miał obowiązek przechowywania dokumentacji płacowej przez 12 lat od roku zakończenia przez pracownika pracy w zakładzie²⁴.

²² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.).

²³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).

²⁴ Do 31 grudnia 1990 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, zezwalających na zlikwidowanie dokumentacji płacowej pracownika po upływie 12 lat (a osobowej – po upływie 50 lat) od zakończenia przez niego pracy w danym zakładzie, a od 1 stycznia 1991 r. na mocy przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35 ze zm.), zgodnie z którymi dokumentację płacową przechowywało się przez czas nie krótszy niż okres ustalony w przepisach określających zasady wymiaru tych świadczeń.

Przedłużenie okresu mającego znaczenie dla ustalania podstawy wymiaru świadczeń z 12 do 18 lat następowało stopniowo w latach 1993–1998, w związku z wejściem w życie 15 listopada 1991 r. ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw²⁵, zgodnie z którą, w przypadku złożenia wniosku o świadczenie do 31 grudnia 1992 r., do podstawy wymiaru świadczeń należało wskazać zarobki z kolejnych trzech lat wybranych z ostatnich 12 lat kalendarzowych – i tak kolejno, aż do 10 – z ostatnich 20 lat kalendarzowych w przypadku wniosku złożonego po 31 grudnia 1999 r. (najwcześniejsza potrzebna do udokumentowania zarobków dokumentacja przez cały ww. okres mogła pochodzić z 1980 r.). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości, odpowiednio do zwiększania okresu, z którego można było wskazać zarobki do podstawy wymiaru świadczeń – z każdym rokiem zwiększał się okres, przez który pracodawca miał obowiązek przechowywania dokumentacji płacowej (od 13 lat w 1993 r. do 18 lat w 1998 r.).

Zgodnie z wprowadzoną z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą o emeryturach i rentach z FUS reformą emerytalną, podstawę wymiaru emerytury dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. stanowi przeciętna postawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat poprzedzających rok złożenia wniosku o emeryturę. Przepisami w art. 15 ust. 6 ww. ustawy przyznano jednak możliwość wskazywania do podstawy przyznawanych i przeliczanych emerytur – zarobków z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej (zasady te dotyczą również okresów, według których może być obliczona wartość kapitału początkowego na 1 stycznia 1999 r.).

Od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2002 r. pracodawca miał obowiązek przechowywania dokumentacji płacowej za cały okres pracy pracownika (okres obowiązkowego przechowywania dokumentacji wynosił co do zasady 20 lat, jednak ze względu na wejście w życie reformy emerytalnej istniejące w dniu 1 stycznia 1999 r. dokumenty płacowe nie mogły już być niszczone), a od 1 stycznia 2003 r. przez okres 50 lat od dnia zakończenia u płatnika pracy przez ubezpieczonego (art. 125 a ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wprowadzony ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw).

Z ww. przepisów wynika, że z dniem wejścia w życie reformy emerytalnej pracodawcy mieli obowiązek przechowywania dokumentacji osobowej wytworzonej w okresie ostatnich 50 lat, a dokumentacji płacowej – wytworzonej od 1980 r. Należy podkreślić, że wymóg przechowywania dokumentacji z określonego okresu nie oznaczał obowiązku zniszczenia dokumentacji wytworzonej wcześniej – decyzja w tej sprawie należała do pracodawcy, który czasem ją zachowywał.

Z rozpoznania przeprowadzonego w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki²⁶ wynika, że w Europie występują różne zasady przechowywania dokumentacji pracowniczej, zależnie od funkcjonującego w państwie systemu emerytalno-rentowego i obiegu dokumentów oraz stopnia wdrożenia gromadzenia i przechowywania dokumentacji w postaci elektronicznej. Najkrótszy czas przechowywania to 3–10 lat, a najdłuższy – 50 lat. Dokumentacja w sektorze „prywatnym” jest przechowywana: w Danii – 5 lat, w Finlandii – 10 lat, w Czechach – od 3 do 30 lat (dokumenty

²⁵ Dz. U. Nr 104 poz. 450, ze zm.

²⁶ Materiały do opracowanego 27 marca 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw.

osobowe i dla celów emerytalnych 3–10 lat, listy płac 30 lat), na Węgrzech przepisy nie określają okresu przechowywania, stosowane jest jednak zalecenie przechowywania przez 50 lat, w Holandii nie ma obowiązku przechowywania dokumentów dla celów emerytalno-rentowych, ale dokumenty finansowe przechowywane są 7 lat od ustania stosunku pracy, w Niemczech dokumenty osobowe są przechowywane przez 3 lata, a dla celów podatkowych i ubezpieczeń społecznych 6–10 lat, ale okres ten jest skracany: w 2013 r. skrócono go do 8 lat, a od 2015 r. miał wynosić 7 lat.

4.2 Istotne ustalenia kontroli

4.2.1. Zabezpieczenie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przed utratą lub zniszczeniem

4.2.1.1. Przejmowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie umów cywilnoprawnych

Analiza stanu prawnego:

Zgodnie z art. 51a ust. 2 ustawy o archiwach działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania może być wykonywana przez archiwa państwowe. Zgodnie z art. 51l ww. ustawy do umów zawieranych w związku z prowadzeniem tej działalności mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁷ dotyczące przechowania (z wyłączeniem art. 844 § 2).

W ustawie o archiwach nie określono charakteru prawnego środków uzyskanych i wydatkowanych przez archiwa w ramach ww. działalności, wynika on jednak z art. 11 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym stanowią one odpowiednio dochody i wydatki budżetu państwa.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. archiwa państwowe przechowywały 32,0 tys. m.b. (3.272,8 tys. j.a.)²⁸ dokumentacji przejętej na podstawie umów cywilnoprawnych w ramach działalności usługowej, w tym Archiwa objęte kontrolą: 18,7 tys. m.b. (1.634,5 tys. j.a.), tj. 58,4% (49,9%).

W ramach ww. działalności w okresie objętym kontrolą Dyrektorzy skontrolowanych Archiwów zawarli 74 umowy przechowania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców i 11 aneksów do umów zawartych przed tym okresem²⁹. Na ich podstawie Archiwa przejęły 742,56 m.b. akt. Ponadto, w okresie objętym kontrolą przejęto 2,7 m.b. dokumentacji na podstawie umów zawartych w 2012 r. W wyniku realizacji ww. 74 umów Archiwa uzyskały dochody w łącznej kwocie 492,0 tys. zł³⁰. Należności uregulowane zostały przez kontrahentów w pełnej wysokości.

NDAP i archiwa nie zapewniły wystarczających środków na pokrycie wydatków, związanych z przechowywaniem ww. dokumentacji na podstawie umów cywilnoprawnych. Z przeprowadzonej w czerwcu 2013 r. przez NDAP analizy wynikało, że archiwa oszacowały koszty realizacji zawartych od 2003 r. umów na 41.760,9 tys. zł, tymczasem należności z tytułu umów zawartych do 30 września 2013 r. (pobierane z góry za cały okres przechowania, który może wynosić nawet 50 lat) wyniosły tylko 18.236,7 tys. zł (z ww. kwoty wykorzystano 11.976,7 tys. zł, a do wykorzystania pozostało

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

²⁸ m.b.: metr bieżący, j.a.: jednostka archiwalna.

²⁹ 55 umów i osiem aneksów w 2013 r., siedem umów i jeden aneks w 2014 r., dziewięć umów i dwa aneksy w 2015 r., pięć umów w I półroczu 2016 r.

³⁰ AP w Białymstoku – 34,1 tys. zł, AP w Gdańsku – 108,3 tys. zł, AP w Kielcach – 44,1 tys. zł, AN w Krakowie – 19,8 tys. zł, AP w Warszawie – 285,7 tys. zł.

jedynie 6.260,0 tys. zł, tj. 34%). Zdaniem NIK, tak znaczny niedobór środków mógłby w przyszłości skutkować wykorzystywaniem na ten cel środków przeznaczonych na działalność archiwalną.

Oszacowane na potrzeby ww. analizy przez Archiwa w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie: koszty dla całego okresu przechowywania wynosiły łącznie 2.590,2 tys. zł, koszty poniesione wynosiły łącznie 830,0 tys. zł, a skumulowana wartość kontraktów – 1.298,8 tys. zł.

W przypadku AP w Białymstoku i Kielcach wartość umów była odpowiednio ponad 4,5 i ponad 2-krotnie mniejsza od oszacowanej wartości kosztów dla całego okresu przechowywania. W AP w Białymstoku poniesione tylko w latach 2003–2012 koszty przechowywania (215,1 tys. zł) przewyższyły o 9,3 tys. zł łączną wartość umów (205,8 tys. zł). W AP w Gdańsku i AN w Krakowie skumulowana wartość umów zapewniała odpowiednio pełne i ponad 2-krotne pokrycie szacowanych przez te Archiwa całkowitych kosztów przechowywania.

W AP w Warszawie nie prowadzono wydzielonej ewidencji do rozliczania kosztów poszczególnych umów dotyczących ww. dokumentacji. Oszacowane przez Archiwum na potrzeby kontroli koszty przechowywania dokumentacji przejętej na podstawie umów, ponoszone w związku z działalnością usługową w latach 2013–2016 (I półrocze), wyniosły 246,0 tys. zł, podczas gdy wartość zawartych umów wynosiła 478,4 tys. zł (w tym 285,7 tys. zł z tytułu przechowania dokumentacji osobowej i płacowej).

W poszczególnych Archiwach różnie ustalano wysokość stawki wynagrodzenia za przechowywanie dokumentacji objętej umowami. Mimo wymogów określonych w § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 19, zgodnie z którymi warunki umów przechowywania powinny w szczególności zapewnić pokrycie pełnych kosztów świadczenia usług w okresie, jaki pozostaje do końca zastrzeżonego we właściwych przepisach okresu przechowywania, nie we wszystkich Archiwach przeprowadzano kalkulacje kosztów świadczenia usług, które stanowiłyby podstawę określenia tego wynagrodzenia.

Przykładowo:

- *w AP w Białymstoku nie określono zasad ustalania wysokości wynagrodzenia za przechowywanie ww. dokumentacji, a przed podpisaniem umowy w sprawie jej przejęcia nie sporządzano kalkulacji kosztów, które stanowiłyby podstawę określenia ceny za usługę (w badanym okresie wynagrodzenie za przechowywanie dokumentacji kształtowało się na poziomie od 1,3 tys. zł do 1,7 tys. zł za m.b. za cały okres umowy – nie określano stawki rocznej). Dyrektor Archiwum wyjaśnił, że „(...) rachunek ekonomiczny nie może przesłaniać misji Archiwum, której nadrzędnym celem jest trwałe zachowanie świadectw przeszłości i zapewnienie każdemu obywatelowi przyjaznego, ciągłego i bezpiecznego dostępu do zgromadzonych w archiwach zasobów informacji, w tym także do dokumentacji osobowej i płacowej.” Tymczasem przewidywane koszty przechowywania i obsługi dokumentacji przejętej przez AP w Białymstoku na podstawie umów wynosiły 767,8 tys. zł i znacznie przekraczały uzyskane z tego tytułu środki – 205,8 tys. zł;*
- *w AP w Gdańsku, mimo braku zasad ustalania stawki wynagrodzenia za przechowywanie dokumentacji, jej wysokość (od 2003 r. 50 zł za 1 m.b. za rok) każdorocznie oceniano pod kątem zapewnienia pokrycia całkowitych kosztów przechowywania 1 m.b. akt w Oddziale w Gdyni (w którym przechowywano większość tej dokumentacji). Stawkę skalkulowano tak, aby jej nadwyżka ponad koszty rzeczowe przechowywania 1 m.b. akt (w 2013 r. – 39,59 zł, w 2014 r. – 37,90 zł, w 2015 r. – 39,23 zł, w I półroczu 2016 r. – 39,32 zł) zabezpieczała świadczenie usługi w okresie, jaki pozostał do końca zastrzeżonego okresu przechowywania. Dodatkowym zabezpieczeniem były środki pobrane z tytułu przechowywania akt ponad zastrzeżony w przepisach okres ich przechowywania (umowy zawierano zawsze na 50 lat, niezależnie od liczby lat pozostałych do końca zastrzeżonego w przepisach okresu przechowywania danego typu dokumentacji);*
- *w AN w Krakowie w 2013 r. przeprowadzono analizę kosztów przechowywania dokumentacji niearchiwalnej i zweryfikowano kalkulację wynagrodzenia pobieranego z tego tytułu. Wyniki analizy potwierdziły, że wysokość stawki wynagrodzenia (40 zł za 1 m.b. za rok) zapewnia pokrycie kosztów przechowywania – skumulowana wartość kontraktów zawartych od 2003 r. do 1 września 2013 r. (1.483,8 tys. zł) była dwukrotnie wyższa od kosztów już poniesionych (242,4 tys. zł) i szacowanych kosztów przyszłych (445,8 tys. zł).*

W piśmie z 3 sierpnia 2011 r.³¹ 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

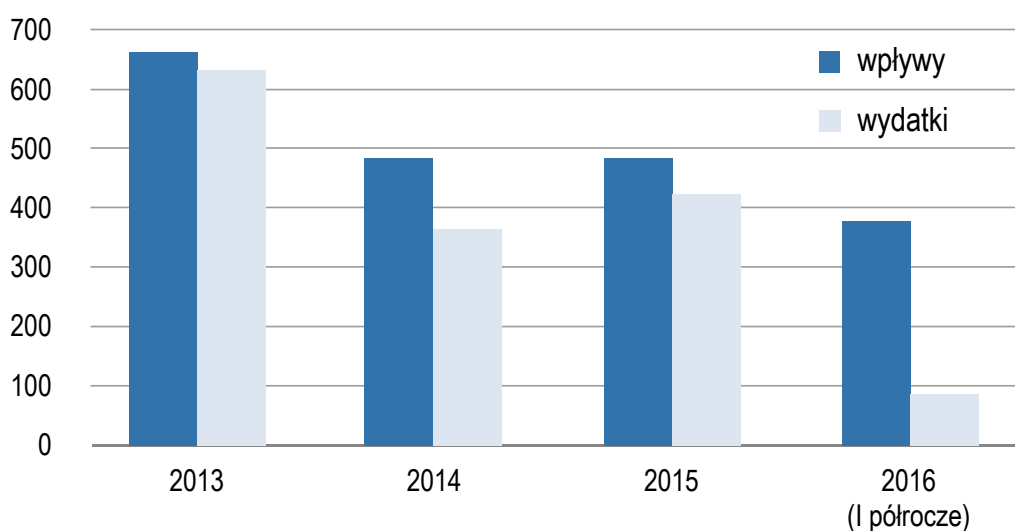
³¹ Informacja przekazana pismem znak: BGD-WF.3110.159.2011.

i płacowej, na rachunkach sum na zlecenie oraz do finansowania z nich wydatków związanych z ww. działalnością (§ 4 i § 6), pomimo że 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.

W konsekwencji, w badanym okresie 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 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 w I półroczu 2016 r.).

Wykres nr 1

Wpływy i wydatki archiwów państwowych z działalności przechowalniczej



Źródło: Dane wynikające z kontroli.

Z wyjaśnień NDAP wynikało, że taki sposób gospodarowania ww. środkami przyjęto po uzyskaniu stanowiska Ministra Finansów z 15 listopada 2004 r.³², w którym poinformował on, że nie znajduje przeszkód, aby (w związku z planowaną likwidacją w 2005 r. środków specjalnych) środki uzyskiwane przez archiwa ze świadczenia usług polegających na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej były ewidencjonowane jako sumy na zlecenie. Podane przez NDAP okoliczności nie mogły usprawiedliwiać ww. nieprawidłowości, gdyż:

- ww. stanowisko Ministra Finansów wydano w innym stanie prawnym (obowiązywały wówczas przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³³);
- jedyne wyjątki od zasady określonej w art. 11 ustawy o finansach publicznych sformułowano w art. 11a, art. 163 i art. 223 tej ustawy, a żaden z nich nie ma zastosowania do archiwów państwowych. W ww. ustawie nie zawarto również upoważnienia dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia zmieniającego zasady funkcjonowania jednostki budżetowej. W obowiązującym w badanym 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 rachunkach³⁴ 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

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

³³ Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 329, ze zm.

krajowych środków finansowych, służące do finansowania zadań, w tym inwestycji, realizowanych wspólnie lub zleconych do wykonania państwowej jednostce budżetowej przez inne jednostki organizacyjne, ze środków zleceńodawcy (§2 pkt 7 rozporządzenia). Rachunek sum na zlecenie służy zatem jednostce do gromadzenia środków przekazanych przez inną jednostkę budżetową (na rzecz której świadczy usługi lub wspólnie z którą finansuje zadania). Jednostka budżetowa nie może więc 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.

W okresie objętym kontrolą, w skontrolowanych Archiwach z tytułu działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej na rachunki sum na zlecenie wpłynęły środki w łącznej kwocie 1.028,7 tys. zł, w tym: 427,4 tys. zł w 2013 r., 225,9 tys. zł w 2014 r., 262,2 tys. zł w 2015 r. i 113,2 tys. zł w I półroczu 2016 r. Najniższe wpływy odnotowano w AP w Białymstoku (3% łącznej kwoty wpływów), a najwyższe – w AN w Krakowie (35%) i AP w Warszawie (47%).

Tabela nr 1

Zestawienie wpływów środków na rachunki sum na zlecenie w Archiwach w latach 2013–2016 (I półrocze) [tys. zł]

Wpływy na rachunki sum na zlecenie w roku	AP w Białymstoku	AP w Gdańsku	AP w Kielcach	AN w Krakowie ³⁵	AP w Warszawie	Razem
1	2	3	4	5	6	7
2013	28,5	2,2	17,8	98,5	280,4	427,4
2014	2,0	42,2	4,8	80,0	96,9	225,9
2015	0,6	64,2	12,7	96,0	88,7	262,2
2016 (I półrocze)	3,0	7,5	8,8	81,4	12,5	113,2
Razem	34,1	116,1	44,1	355,9	478,5	1028,7

Źródło: Dane wynikające z kontroli.

Ze środków zgromadzonych na rachunkach sum na zlecenie, Archiwa finansowały w części wydatki związane z ww. działalnością lub działalnością archiwalną (np. w AP w Gdańsku i Warszawie). W badanym okresie AP dokonały z ww. rachunku wydatków na łączną kwotę 546,8 tys. zł, w tym: 186,5 tys. zł w 2013 r., 190,6 tys. zł w 2014 r., 147,1 tys. zł w 2015 r. i 22,6 tys. zł w I półroczu 2016 r.

Środki przeznaczano m.in. na sfinansowanie lub dofinansowanie zakupu regałów na akta osobowo--płacowe, programów antywirusowych i serwera, wody i środków czystości, wybrakowania dokumentacji, monitoringu, czyszczenia za wynajem magazynów (AP w Białymstoku), energii elektrycznej, oleju opałowego, klimatyzatora (AP w Gdańsku), tonera, zestawu ogrodowego i namiotu (na działalność informacyjną), konserwacji instalacji alarmowej (AP w Kielcach), energii elektrycznej, ciepłej, wyposażenia i sprzętu (regały, stanowisko do mechanicznego czyszczenia akt, kserokopiarka, ruter, serwer, komputery) i materiałów zabezpieczających do akt (AN w Krakowie), energii i oleju opałowego, podatku od nieruchomości (AP w Warszawie).

³⁵ Łącznie z wpływami z tytułu zawartych umów depozytowych.

Tabela nr 2

Zestawienie wydatków Archiwów z rachunków sum na zlecenie w latach 2013–2016 (I półrocze) [tys. zł]

Wydatki z rachunków sum na zlecenie w roku	AP w Białymstoku	AP w Gdańsku	AP w Kielcach	AN w Krakowie ³⁶	AP w Warszawie	Razem
1	2	3	4	5	6	7
2013	4,1	16,4	4,5	64,8	96,7	186,5
2014	5,0	1,8	1,2	102,8	79,8	190,6
2015	3,1	0	0	74,9	69,1	147,1
2016 (I półrocze)	0,6	0	0	22,0	0	22,6
Razem	12,8	18,2	5,7	264,5	245,6	546,8

Źródło: Dane wynikające z kontroli.

Nie we wszystkich Archiwach określono zasady, według których wydatki Archiwów finansowano lub współfinansowano ze środków uzyskanych z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji, zgromadzonych na rachunkach sum na zlecenie.

W AN w Krakowie wydatki z ww. środków (m.in. dotyczące energii elektrycznej, ciepłej, wody i gazu) ponoszono według ustalonego przez głównego księgowego Archiwum wskaźnika procentowego³⁷.

Przykładowo: w latach 2013–2016 (I półrocze) z rachunku sum na zlecenie pokrywano 16,3% wydatków na zakup energii elektrycznej i gazu w Ekspozyturze w Spytkowicach oraz 8,3% wydatków na zakup energii elektrycznej, ciepłej i wody w siedzibie Archiwum w Krakowie.

Natomiast w AP w Białymstoku, Gdańsku i Warszawie nie określono takich zasad. Z wyjaśnień głównych księgowych AP w Białymstoku i Gdańsku wynikało, że ponoszone przez te Archiwa koszty utrzymania infrastruktury służącej zabezpieczeniu zasobu są niezależne od przechowywania akt osobowo-płacowych oraz że Archiwa, mając na uwadze fakt przechowywania ww. dokumentacji przez 50 lat, ostrożnie podchodziły do wydatkowania środków znajdujących się na rachunku sum na zlecenie, a decyzje podejmowano każdorazowo po przeanalizowaniu możliwości finansowych. Ponadto niektórych z ww. wydatków dokonano, mimo że nie były one ujęte w planach finansowych Archiwów (np. w Archiwach w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie i Warszawie), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych m.in. w planie finansowym jednostki sektora publicznego.

AP w Białymstoku, Gdańsku i Warszawie ze środków zgromadzonych na rachunkach sum na zlecenie, realizowały ponadto wydatki budżetowe, które następnie były refundowane z rachunku bieżącego wydatków budżetowych. W ten sposób, w okresie objętym kontrolą, Archiwa te dokonały wydatków budżetowych na kwotę 408,5 tys. zł (odpowiednio: 56,5 tys. zł, 32,3 tys. zł i 319,7 tys. zł), w tym: 205,7 tys. zł w 2013 r., 146,8 tys. zł w 2014 r. oraz po 28 tys. zł w 2015 r. i w I półroczu 2016 r. Kwota ta została następnie zwrócona ze środków na rachunku bieżącym wydatków budżetowych. W przypadku AP w Białymstoku wartość tych wydatków w badanym okresie (56,5 tys. zł), przekraczała o 40% wartość wpływów z tytułu zawartych w tym okresie umów przechowania (34,1 tys. zł).

³⁶ Łącznie z wydatkami z tytułu zawartych umów depozytowych.

³⁷ Koszty wyliczono proporcjonalnie do powierzchni magazynowej przeznaczonej na przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej, czasu poświęconego na obsługę akt i magazynów.

Natomiast w AP w Warszawie ww. wydatki (319,7 tys. zł) były niższe od wpływów (478,5 tys. zł), jednak przekroczyły o 74,1 tys. zł wartość pozostałych wydatków z rachunku sum na zlecenie (245,6 tys. zł).

W ten sposób Archiwa uregulowały m.in.: zobowiązania z tytułu czynszu za magazyn, a także (w części) zakupu oprogramowania antywirusowego (AP w Białymstoku) oraz dostawy energii cieplnej, zakupu biletów lotniczych, podatku od nieruchomości oraz obsługi prawnej (AP w Gdańsku). Dyrektorzy AP w Białymstoku, Gdańsku i Warszawie wyjaśnili, że wydatki finansowano w ww. sposób, gdy upływał termin płatności zobowiązania, a środki na rachunku bieżącym wydatków budżetowych jednostki na dany dzień nie wystarczały na jego pokrycie.

W ocenie NIK, dokonanie tych wydatków przez Archiwa również było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu państwa.

Tabela nr 3.

Zestawienie wydatków budżetowych zrealizowanych przez AP w Białymstoku, Gdańsku i Warszawie z rachunków sum na zlecenie w latach 2013–2016 (I półrocze), następnie refundowanych z rachunku bieżącego wydatków budżetowych [tys. zł]

Wydatki w roku	AP w Białymstoku	AP w Gdańsku	AP w Warszawie	Razem
1	2	3	4	5
2013	22,7	0	183,0	205,7
2014	13,5	28,4	104,9	146,8
2015	20,3	2,0	5,7	28,0
2016 (I półrocze)	0	1,9	26,1	28,0
Razem	56,5	32,3	319,7	408,5

Źródło: Dane wynikające z kontroli.

Niedokonanie przez skontrolowane Archiwa wpłaty do budżetu państwa dochodów z tytułu prowadzenia przez nie działalności w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności osobowej i płacowej, a także przeznaczenie przez te Archiwa ww. dochodów na ponoszone w jednostce wydatki, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (odpowiednio: art. 6 pkt 2 i art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁸).

4.2.1.2. Przejmowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców na podstawie postanowień sądów rejestrowych oraz decyzji NDAP

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. archiwa państwowe przechowywały 14,2 tys. m.b. (1.338,7 tys. j.a.) dokumentacji przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP, w tym AP w Warszawie przechowywało 13,2 tys. m.b. (1.308,4 tys. j.a.), tj. odpowiednio: 93,0% i 97,7% dokumentacji przejętej na ww. podstawie.

Analiza stanu prawnego:

Z ustawy o archiwach wynika obowiązek przejmowania na przechowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, znajdującej się u:

- przechowawców – na podstawie postanowień sądów rejestrowych o:
 - wyznaczeniu archiwum państwowego do przejęcia dokumentacji zgromadzonej przez przechowawcę (postanowienia wydawane na podstawie art. 51p ust. 1, art. 51p ust. 4 i art. 51p ust. 5 ww. ustawy w sytuacji – odpowiednio – postawienia przechowawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości, wykreślenia

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311.

przechowawcy z rejestru lub zaprzestania wykonywania przez niego działalności objętej wpisem do rejestru, jeżeli zapewniono środki na dalsze przechowywanie dokumentacji, jednak nie wskazano kolejnego przechowawcy). Archiwum zobowiązane do przejęcia dokumentacji jest w takim przypadku archiwum wskazane przez sąd w postanowieniu;

- niemożności zapewnienia przez przechowawcę środków na koszty dalszego przechowywania dokumentacji (postanowienia wydawane na podstawie art. 51p ust. 3 i art. 51p ust. 4 ww. ustawy w sytuacji – odpowiednio – postawienia przechowawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości lub wykreślenia przechowawcy z rejestru przechowawców, jeżeli brak jest podmiotu nadzorującego jednostkę organizacyjną, do której należała przejęta dokumentacja). Archiwum zobowiązane do przejęcia dokumentacji jest w takim przypadku archiwum właściwe miejscowo lub wskazane przez NDAP;
- pracodawców – na podstawie postanowień sądów rejestrowych o niemożności zapewnienia przez pracodawcę (lub syndyka) środków na koszty dalszego przechowania dokumentacji (postanowienia wydawane na podstawie art. 51u ust. 3 ww. ustawy – w sytuacji postawienia pracodawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości, jednak przed jego wykreśleniem z KRS lub CEiDG). Archiwum zobowiązane do przejęcia dokumentacji jest w takim przypadku archiwum, utworzone w tym celu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Ustawa o archiwach nie nakłada na NDAP obowiązku gromadzenia danych o postanowieniach sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa przejęły dokumentację. NDAP może jednak je gromadzić w oparciu o przepisy art. 24 ust. 2 ustawy o archiwach, dotyczące podległości archiwów państwowych, przede wszystkim w celu monitorowania sytuacji w zakresie przechowywania ww. dokumentacji oraz koordynacji działań archiwów w tym zakresie.

NDAP nie dysponował informacjami o liczbie postanowień sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa państwowe przejęły w badanym okresie dokumentację osobową i płacową pracodawców oraz o liczbie przypadków nieprzejęcia takiej dokumentacji, mimo okazania przez uprawnionych stosownych postanowień. W ww. okresie do NDAP wpłynęło 12 takich postanowień, z tego sześć, dotyczących przechowawców, wydano na podstawie art. 51p ust. 3 i ust. 4 ustawy o archiwach³⁹ (w jednym przypadku do przejęcia dokumentacji wskazano AP w Koszalinie, a w pięciu AP w Warszawie) i sześć, dotyczących pracodawców, wydano na podstawie art. 51u ust. 3 ww. ustawy⁴⁰ (dokumentację w tym przypadku przejmuje archiwum państwowe, utworzone w tym celu przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego). Ponadto wpłynęło osiem postanowień (sześć dotyczących pracodawców i dwa – przechowawców), które – zdaniem kontrolowanych – były wadliwe⁴¹ (m.in. jedno było niewykonalne z uwagi na wykreślenie pracodawcy z KRS) oraz dwa postanowienia i jeden wyrok, zobowiązujące archiwa do przejęcia dokumentacji pracodawcy w oparciu o inne przepisy⁴².

Do skontrolowanych Archiwów nie wpłynęły w badanym okresie postanowienia sądów rejestrowych, na podstawie których archiwa zostają zobowiązane do przejęcia dokumentacji osobowej i płacowej, z wyjątkiem AP w Warszawie. Do tego Archiwum wpłynęły 34 postanowienia, z tego pięć, dotyczących przechowawców, wydano na podstawie art. 51p ust. 3 i 4 ustawy o archiwach, a 29,

³⁹ Postanowienia o niemożności zapewnienia przez przechowawcę środków na koszty dalszego przechowywania dokumentacji w sytuacji wykreślenia przechowawcy z rejestru przechowawców, gdy brak było podmiotu nadzorującego jednostkę organizacyjną, do której należała ta dokumentacja.

⁴⁰ Postanowienia o niemożności zapewnienia przez pracodawcę lub syndyka środków na koszty dalszego przechowywania dokumentacji, w sytuacji postawienia pracodawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości.

⁴¹ W trzech przypadkach NDAP wystąpił do likwidatora z sugestią wystąpienia do sądu rejestrowego o sprostowanie postanowienia, w trzech – postanowienia zaskarżono, w jednym – stwierdzono niewykonalność postanowienia z powodu wykreślenia pracodawcy z KRS i w jednym – NDAP wystąpił do AP w Koszalinie z sugestią złożenia zażalenia na postanowienie.

⁴² Postanowienia 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.), a wyrok – na podstawie art. 230 §3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.) NDAP stwierdził wadliwość wyroku i poinformował AP o potrzebie wystąpienia do Sądu o jego sprostowanie.

dotyczących pracodawców – na podstawie art. 51u ust. 3 ww. ustawy⁴³. Spośród ww. postanowień zrealizowano 28, przejmując dokumentację od czterech przechowawców (7.125,22 m.b., 699.699 j.a. – dokumentacja 476 byłych pracodawców) i 24 pracodawców (610,97 m.b., 40.797 j.a.). Pozostałe postanowienia były w trakcie realizacji (przejmowanie dokumentacji od jednego z przechowawców trwało od 2014 r.) lub wskazane w postanowieniach podmioty nie przekazały dokumentacji do Archiwum. Zgodnie z ustawą o archiwach to na podmiocie wskazanym w postanowieniu, a nie na archiwum państwowym ciąży obowiązek dostarczenia dokumentacji do wskazanego archiwum. Archiwum nie dysponuje środkami prawnymi do wyegzekwowania od ww. podmiotu wydania zgromadzonej przez niego dokumentacji, poza wezwaniem do jej przekazania. Ustawa o archiwach nie precyzuje nawet terminu, w jakim wydanie dokumentacji archiwum miałyby nastąpić, choć powinno do niego dojść przed wykreśleniem podmiotu z KRS lub CEiDG.

Przykładowo: mimo podejmowania przez Archiwum różnych działań (zwrócenia się do NDAP i GIODO) minęło ponad pięć lat między wydaniem postanowienia, a przejęciem dokumentacji, ponieważ przechowawca zwlekał z jej przekazaniem.

Analiza stanu prawnego:

W ustawie o archiwach przewidziano możliwość przejmowania na przechowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej, która należała do pracodawcy – na podstawie decyzji NDAP nakazującej złożenie ww. dokumentacji na odpłatne przechowanie we wskazanym archiwum państwowym. Decyzję taka można wydać, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki: pracodawcę wykreślono z KRS lub z CEiDG, istnieje zagrożenie zniszczenia dokumentacji, w szczególności na skutek oddziaływania czynników atmosferycznych lub bezprawnego działania osób trzecich, a także brak jest podstaw prawnych do jej przekazania innemu podmiotowi do dalszego przechowywania (art. 51z ust. 1 ww. ustawy).

W art. 51h ust. 2 ww. ustawy (obowiązującym od 1 listopada 2015 r.) przewidziano możliwość przejmowania na przechowanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej, zgromadzonej przez przechowawcę – na podstawie decyzji NDAP nakazującej złożenie ww. dokumentacji na odpłatne przechowanie we wskazanym archiwum państwowym, jeżeli w stosunku do przechowawcy:

- marszałek województwa wydał decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁴ lub
- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące wykonywania działalności objętej wpisem⁴⁵, a ponadto zostały łącznie spełnione następujące przesłanki: przedsiębiorca został wykreślony z KRS lub z CEiDG, istnieje zagrożenie zniszczenia zgromadzonej dokumentacji, w szczególności na skutek oddziaływania czynników atmosferycznych lub bezprawnego działania osób trzecich, a także brak jest podstaw prawnych do jej przekazania innemu podmiotowi do dalszego przechowywania.

Decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 51z ust. 3, art. 51h ust. 4 ustawy o archiwach), a przed ich wydaniem NDAP dokonuje oceny dokumentacji w miejscu, w którym się ona znajduje (art. 51z

⁴³ Stan dokumentacji przejętej przez AP w Warszawie na podstawie postanowień sądów rejestrowych na koniec poszczególnych lat przedstawiał się następująco: 2012 r. – 3.979,41 m.b. (464.667 j.a.), 2013 r. – 6.043,41 m.b. (601.672 j.a.), 2014 r. – 11.990,49 m.b. (1.169.018 j.a.), 2015 r. – 13.206,28 m.b. (1.308.361 j.a.), 2016 r. (30 czerwca) – 13.834,02 m.b. (1.346.571 j.a.).

⁴⁴ Zgodnie z art. 71 ust. 1 ww. ustawy organ prowadzący rejestr wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: przedsiębiorca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 65 (o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej, składane przez przedsiębiorcę z wnioskiem o wpis), niezgodne ze stanem faktycznym, przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie, lub gdy organ stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

⁴⁵ Ustawa o archiwach nie precyzuje, o jakie orzeczenie chodzi. Podobną przesłankę odmowy wpisu do rejestru ujęto w art. 68 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (organ odmawia w drodze decyzji wpisu do rejestru, w przypadku gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem). Zgodnie z komentarzami do ww. artykułu mowa tu zarówno o orzeczeniach sądowych (sądu karnego i cywilnego), jak i o decyzjach organów administracyjnych.

ust. 2, art. 51h ust. 3 ww. ustawy). Do wykonania przez NDAP czynności związanych z tą oceną stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶, dotyczące zabezpieczenia wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 51z ust. 4, art. 51h ust. 5 ustawy o archiwach).

Opisane wyżej decyzje są decyzjami administracyjnymi, do postępowania w sprawach ich wydania stosuje się zatem przepisy k.p.a.⁴⁷ (por. art. 1 pkt 1 tej ustawy) z wyjątkiem opisanych wyżej przepisów szczególnych, dotyczących tego postępowania, zawartych w ustawie o archiwach.

Dyrektorzy archiwów państwowych nie mają prawnej podstawy do zabezpieczenia dokumentacji osobowo-płacowej (art. 12a ustawy o archiwach, z którego wynika uprawnienie dla dyrektora archiwum państwowego do wydania decyzji o zabezpieczeniu materiałów w przypadku uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub utraty, ma zastosowanie tylko do zasobów archiwalnych). Wprawdzie NDAP od 26 kwietnia 2007 r. przyznano uprawnienie (nie obowiązek) do podejmowania działań w celu ochrony zagrożonej zniszczeniem dokumentacji (możliwość wydawania decyzji nakazującej złożenie dokumentacji na odpłatne przechowanie we wskazanym archiwum państwowym) jednak sposób sformułowania określających je przepisów pozwalał na taką ich interpretację przez NDAP, że uprawnienie to dotyczy jedynie dokumentacji znajdującej się bezpośrednio u wykreślonych z KRS lub CEiDG: pracodawcy, a od 1 listopada 2015 r. również przechowawcy. W połączeniu z koniecznością równoczesnego zaistnienia innych przesłanek – czyniło to ww. uprawnienie w zasadzie martwym. Zdaniem NDAP, organ nie może przejąć dokumentacji porzuconej, będącej w posiadaniu osób trzecich. Nie ma też przykładowo prawa do reagowania w przypadku przechowawców niezarejestrowanych, jeśli przechowują dokumentację na podstawie podjętych zobowiązań umownych. W konsekwencji uprawnienie NDAP do podejmowania działań w celu ochrony dokumentacji zagrożonej utratą lub zniszczeniem w kontrolowanym okresie nie było wykorzystywane, a dokumentacja przechowywana w warunkach grożących jej zniszczeniem często nie była zabezpieczana.

W badanym okresie NDAP nie wydał żadnej decyzji nakazującej złożenie dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym. W ww. okresie NDAP prowadził wprawdzie 18 postępowań w sprawie wydania takich decyzji (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), jednak w wyniku żadnego z zakończonych w tym okresie 17 postępowań nie wydano takiego rozstrzygnięcia.

Badanie dokumentacji pięciu z ww. postępowań wykazało, że NDAP przy ich rozstrzyganiu stosował interpretację przepisów art. 51h ust. 2 i 51z ust. 1 ustawy o archiwach, zgodnie z którą uprawnienie do wydania nakazu dotyczy jedynie dokumentacji znajdującej się u wykreślonych z KRS lub CEiDG: pracodawcy, a od 1 listopada 2015 r. również przechowawcy.

W 10 z ww. 18 postępowań NDAP wystąpił do archiwów państwowych o przeprowadzenie ocen (ekspertyz) dokumentacji, o których mowa w art. 51h ust. 3 i 51z ust. 2 ww. ustawy. W pozostałych ośmiu postępowaniach NDAP nie występował o przeprowadzenie ocen (ekspertyz), gdyż sprawy dotyczyły dokumentacji zgromadzonej, a następnie porzuconej przez przechowawców lub dokumentacji organizacji spółdzielczych (z uwagi na przyjęcie przez NDAP braku możliwości zastosowania art. 51z ustawy o archiwach), stwierdzono, że istnieje podmiot umownie zobowiązany

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).

przez pracodawcę do zabezpieczenia dokumentacji lub nie było możliwości ustalenia miejsca jej przechowywania. Oceny przeprowadzono we wszystkich 10 przypadkach, przy czym w czterech wyniki ocen udokumentowano nie na formularzu zgodnym z wzorem wprowadzonym decyzją NDAP⁴⁸, a w inny sposób (zakres ujętych w nich danych pokrywał się tylko częściowo z danymi ujętymi we wzorze formularza).

Ponadto spośród 17 zakończonych w kontrolowanym okresie postępowań, tylko jedno zakończono wydaniem decyzji (odmawiającej wydania nakazu z powodu niespełnienia przesłanek do jego wydania). Pozostałe postępowania zakończono skierowaniem pism do stron, informujących o stanowisku zajętym przez NDAP (stwierdzającym brak podstaw prawnych do nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym), tj. z naruszeniem art. 104 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji państwowej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Taki tryb załatwiania spraw pozbawił wnioskodawców możliwości bezpośredniego zaskarżenia ww. rozstrzygnięć, tj. naruszył zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz wykluczał możliwość sądowej ich weryfikacji (art. 16 § 2 k.p.a.).

Przykładowo:

- *Sąd Okręgowy w Toruniu 30 września 2013 r. na podstawie art. 51z ustawy o archiwach złożył do NDAP wniosek o przejęcie akt osobowych zlikwidowanego przedsiębiorstwa⁴⁹. 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 przechowawcę była mu znana, w związku z postępowaniem prowadzonym w 2009 r. (stwierdzono wówczas niewłaściwe zabezpieczenie dokumentacji i jej przechowywanie w niewłaściwych warunkach⁵⁰), a przechowawca w dalszym ciągu istnieje, zmianie uległ jedynie jego adres – tym samym niespełnione zostały przesłanki z art. 51z ustawy o archiwach. NDAP wyjaśnił, że przechowawca nie był wpisany do rejestru, w związku z czym nie zawiadomiono marszałka województwa o niewłaściwym przechowywaniu dokumentacji;*
- *Centrala ZUS 27 października 2014 r. złożyła wniosek⁵¹ o wydanie decyzji nakazującej przejęcie dokumentacji nieistniejącego zakładu pracy⁵², odnalezionego przez Oddział ZUS w Opolu w 2013 r. w trakcie porządkowania magazynów⁵³. Zastępca NDAP 5 listopada 2014 r. wystąpił do AP w Opolu o ocenę dokumentacji. Wyniki oględzin przekazano NDAP 1 grudnia 2014 r. Wynikało z nich, że dokumentacja jest przez ZUS właściwie zabezpieczona. Z tej przyczyny Zastępca NDAP 28 stycznia 2015 r. poinformował ZUS o niespełnieniu przesłanek art. 51z ustawy o archiwach. Wicedyrektor Centrali ZUS 13 lutego 2015 r. poinformował NDAP, że ZUS nie prowadzi działalności przechowalniczej i nie wydaje odpisów i kopii dokumentacji. Ponownie wystąpił o rozważenie przejęcia dokumentacji przez AP w Warszawie. NDAP wyjaśnił, że z uwagi na brak nowych okoliczności w sprawie, w związku z nowym wnioskiem nie podejmowano żadnych czynności.*

Analiza stanu prawnego:

Z ustawy o archiwach wynika zasada odpłatności za przechowywanie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i placowej, przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych i decyzji NDAP.

Zgodnie z przepisami art. 51p ust. 8 i art. 51u ust. 5 tej ustawy dyrektor archiwum państwowego ustala w drodze decyzji wysokość środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji przez archiwum państwowe (konieczne wydatki związane z jej przechowywaniem), przejętej na podstawie postanowień sądów

⁴⁸ Decyzja NDAP nr 7 z 27 lutego 2008 r.

⁴⁹ Sprawa nr DOU-WOU.456.5.2013.

⁵⁰ 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, że nie spełniono przesłanki z art. 51z ustawy o archiwach, gdyż istniał podmiot umownie zobowiązany do zabezpieczenia dokumentacji zlikwidowanych pracodawców.

⁵¹ Sprawa nr DOU-WOU.456.2.2014.

⁵² Podmiot został wykreślony z ewidencji działalności gospodarczej z dniem 31 grudnia 1996 r.

⁵³ Dokumentacja została dostarczona do Oddziału przez nieznaną osobę.

rejestrowych o niemożności zapewnienia przez przechowawcę lub pracodawcę (syndyka) środków na koszty dalszego jej przechowywania (postanowienia sądów rejestrowych wydane na podstawie – odpowiednio – art. 51p ust. 3 i 4 oraz art. 51u ust. 3 ww. ustawy).

Zgodnie z przepisami art. 51z ust. 5 i 6 oraz 51h ust. 5 w związku z art. 51p ust. 8 tej ustawy dyrektor archiwum państwowego ustala w drodze decyzji wysokość środków na pokrycie kosztów przejęcia, ewidencjonowania, przechowania i konserwacji dokumentacji przez archiwum państwowe, przejętej na podstawie decyzji NDAP nakazujących złożenie dokumentacji, która należała do pracodawcy lub zgromadzonej przez przechowawcę na odpłatne przechowanie we wskazanym archiwum państwowym (decyzje NDAP wydane na podstawie – odpowiednio – art. 51z ust. 1 oraz art. 51h ust. 2 ww. ustawy).

Do postępowania w sprawie ustalenia przez dyrektora archiwum państwowego kosztów przechowywania ww. dokumentacji stosuje się przepisy k.p.a. (art. 51p ust. 9, art. 51h ust. 5, art. 51u ust. 5, art. 51z ust. 6 ustawy o archiwach).

Łącznie z przejęciami, dokonanymi na podstawie postanowień, które wpłynęły do AP w Warszawie przed 1 stycznia 2013 r. w ww. Archiwum dokonano 32 przejęć dokumentacji na podstawie postanowień sądów, wydanych w oparciu o art. 51p ust. 3 i 4 oraz art. 51u ust. 3 ustawy o archiwach. Jedynie wobec pięciu z tych przejęć Dyrektor Archiwum wydał decyzje w sprawie ustalenia środków na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji (na łączną kwotę 39,5 tys. zł – z ww. kwoty wyegzekwowano w badanym okresie 17,5 tys. zł, a w II półroczu 2016 r. – 17,8 tys. zł). Niewydanie ww. decyzji w pozostałych przypadkach wynikało przede wszystkim z rozmiaru przejmowanych akt (akta należało zewidencjonować, a dla każdej jednostki akt ustalić okres, przez jaki będzie przechowywana – 16 przypadków). Ponadto niejednokrotnie przed poinformowaniem przez Archiwum wskazanego w postanowieniu podmiotu o wszczęciu procedury w ww. sprawach okazywało się, że został on wykreślony z KRS lub CEiDG. Postępowanie w takiej sytuacji stawało się bezprzedmiotowe, bo przestawała istnieć strona postępowania i należało wydać decyzję o jego umorzeniu.

W latach 2013–2016 (I półrocze) wydano 14 decyzji (10 z nich dotyczyło przejęć zrealizowanych w badanym okresie) umarzających postępowania administracyjne, dotyczące ustalenia środków na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji na łączną kwotę 142,8 tys. zł (w tym 12 decyzji w sprawach, w których nie ustalono środków z powodu wykreślenia podmiotu z KRS).

4.2.1.3. Warunki przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców

Analiza stanu prawnego:

Z art. 51n ust. 1 ustawy o archiwach wynika, że dokumentacja powinna być przechowywana w warunkach zapewniających jej należyłą ochronę przed zniszczeniem lub kradzieżą. Warunki te zostały określone w – wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 51n ust. 2 tej ustawy – rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców⁵⁴. Z treści rozporządzenia wynika, że dotyczy ono wszystkich podmiotów prowadzących działalność w dziedzinie przechowywania dokumentacji, a więc zarówno przechowawców będących przedsiębiorcami objętymi obowiązkiem wpisu do rejestru, jak i innych przechowawców wymienionych w ustawie (nie podlegających rejestracji), w tym archiwów państwowych.

Działania NDAP i archiwów państwowych w zakresie utrzymywania rezerwy magazynowej służyły przede wszystkim zapewnieniu możliwości przejmowania i zabezpieczania 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 planowano i realizowano nowe inwestycje (np. w Białymstoku, Krakowie, Szczecinie, Bydgoszczy, Warszawie i Koszalinie). Przewidywano jednak – w razie takiej potrzeby – wykorzystanie części nowej infrastruktury do przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. W efekcie ww. działań powierzchnia magazynowa niezajęta przez akta wynosiła w archiwach państwowych: 10,4 tys. m² na koniec 2013 r., 4,0 tys. m² na koniec 2014 r. i 4,2 tys. m² na koniec 2015 r., a łączny metraż wolnych półek magazynowych wynosił (odpowiednio): 77,8 tys. m, 63,0 tys. m i 59,6 tys. m⁵⁵ (w archiwach nie wydzielano specjalnej rezerwy magazynowej na przejmowanie ww. dokumentacji na podstawie decyzji NDAP i postanowień sądowych).

Objęte kontrolą Archiwa nie zawsze przechowywały dokumentację osobową i płacową pracodawców w miejscach do tego przeznaczonych, a niektóre z pomieszczeń, w których ją przechowywano, nie spełniały wymaganych warunków. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono we wszystkich skontrolowanych Archiwach.

Przykładowo:

- w AP w Białymstoku część przejętej dokumentacji nie była na bieżąco składowana w magazynie. W części biurowej Archiwum znajdowało się (z powodu nieprzygotowania dokumentacji do przeniesienia jej do magazynu) m.in. 4,09 m.b. dokumentacji, przejętej na podstawie sześciu z dziesięciu umów przechowania zawartych w kontrolowanym okresie;
- w AN w Krakowie (Ekspozytura w Spytkowicach) część dokumentacji przechowywana była w stosach na posadzce, wzdłuż ścian magazynów (w tym część w bezpośrednim sąsiedztwie rur centralnego ogrzewania), a także na korytarzach w piwnicy i na I piętrze. Naruszone tym samym zostały przepisy § 4 ust. 1 pkt 11 i 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁵⁶. W związku z ww. nieprawidłowością kontrolerzy na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowali Dyrektora Archiwum o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu. Dyrektor Archiwum wskazał działania, które powinny spowodować, że do końca I kwartału 2017 r. dokumentacja zgromadzona na drogach komunikacji ogólnej Ekspozytury zostanie usunięta;

Zdjęcia nr 1 i 2

[Pudła tekturowe z dokumentami na drogach komunikacji ogólnej w piwnicach \(zdjęcie nr 1\) oraz na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji na I piętrze \(zdjęcie nr 2\) Ekspozytury w Spytkowicach AN w Krakowie](#)



Źródło: Materiały NIK.

⁵⁵ W związku z przebudową budynku magazynowego i koniecznością przeniesienia akt do Oddziału w Gdyni, rezerwa magazynowa w centrali AP w Gdańsku (na koniec 2013 r. 2,7 tys. m² powierzchni niezajętej przez akta i 6,5 tys. m wolnych półek) była możliwa do zagospodarowania od 2016 r.

⁵⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 719.

- w AP w Warszawie (Ekspozytura w Nidzicy) drzwi do czterech magazynów nie były ognioodporne (nie spełniały wymogu określonego § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców);
- w AP w Gdańsku (Oddział w Gdyni) przez dwa magazyny prowadzona była instalacja wodociągowa (magazyny nie spełniały wymogu określonego w § 4 ww. rozporządzenia – w trakcie kontroli dokumentację przeniesiono do magazynu, spełniającego ww. wymóg).

Zdjęcia nr 3 i 4

Ciągi rur wodociągowych i ciepłowniczych przy regałach z dokumentacją osobową i płacową w magazynie nr 1 (zdjęcie nr 3) i w magazynie nr 3 (zdjęcie nr 4) Oddziału w Gdyni AP w Gdańsku.



Źródło: Materiały NIK.

We wszystkich skontrolowanych Archiwach nie zapewniono również spełnienia w niektórych magazynach określonych w załączniku do ww. rozporządzenia warunków wilgotności (wilgotność względna na poziomie od 45% do 60%) i temperatury (temperatura na poziomie od 14°C do 20°C), w których ww. dokumentacja powinna być przechowywana.

Przykładowo:

- w AP w Białymstoku 97% zarejestrowanych w latach 2013–2016 (I półrocze) pomiarów warunków panujących w magazynie wskazywało na niewłaściwą temperaturę (poniżej 14°C lub powyżej 20°C) lub wilgotność względną (poniżej 45%)⁵⁷;
- w AP w Gdańsku w dwóch magazynach⁵⁸ nie zapewniono wilgotności względnej, a w dwóch⁵⁹ temperatury, określonych w załączniku do ww. rozporządzenia (wilgotność i temperatura utrzymywane były na poziomie – odpowiednio – poniżej 45% i powyżej 20°C);
- w AP w Kielcach w dniu oględzin wilgotność względna w magazynie wynosiła 28%. W grudniu 2016 r. wynosiła od 28 do 37%, a w listopadzie 2016 r. – od 44 do 46%, przy czym 30 listopada wyniosła 41% (w celu wyeliminowania tej nieprawidłowości zakupiono do magazynu nawilżacz powietrza);
- w AN w Krakowie (Ekspozytura w Spytkowicach) w sześciu magazynach łącznie 790 razy w kontrolowanym okresie przekroczono maksymalną dopuszczalną temperaturę (20°C), w trzech magazynach – łącznie 54 razy maksymalną wilgotność względną (60%), a w pięciu magazynach – łącznie 272 razy minimalną wilgotność względną (45%);
- w trakcie oględzin AP w Warszawie:

⁵⁷ Temperatura skrajnie wynosiła od 8,7°C do 30°C, a najniższa wilgotność – 28%.

⁵⁸ W pomieszczeniu magazynu nr 7 w Centrali w Gdańsku w dniach 6–17 listopada 2016 r., w magazynie akt II w Oddziale w Gdyni w dniach 10–13 listopada 2016 r.

⁵⁹ W magazynie akt I w Oddziale w Gdyni w dniu 16 listopada 2016 r. oraz w magazynie akt II w dniach 10–13 listopada 2016 r.

- w Ekspozyturze w Nidzicy: w czterech magazynach temperatura była niższa od minimalnej dopuszczalnej temperatury, a w trzech – wilgotność była wyższa od maksymalnej dopuszczalnej wilgotności względnej,
- w Milanówku: w pięciu magazynach temperatura była wyższa od maksymalnej dopuszczalnej temperatury, a w czterech – wilgotność była niższa od minimalnej dopuszczalnej wilgotności względnej.

Ponadto w AP w Białymstoku i AN w Krakowie nie zapewniono codziennej rejestracji wyników kontroli warunków wilgotności i temperatury w magazynach, wbrew przepisom § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia. W AP w Białymstoku w kontrolowanym okresie wykonano jedynie 486 pomiarów, a w AN w Krakowie (Ekspozyturze w Spytkowicach) poziomy wilgotności i temperatury w poszczególnych magazynach były odnotowywane codziennie, z wyjątkiem sobót, niedziel i świąt.

4.2.1.4. Wykorzystywanie informacji i sygnałów dotyczących nieprawidłowości w przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców

Analiza stanu prawnego:

Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁰ z dniem 21 sierpnia 2004 r. działalność polegającą na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców uznano za działalność regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz nałożono na przedsiębiorców prowadzących ww. działalność przed tym dniem obowiązek uzyskania do końca 2005 r. wpisu do rejestru, a w przypadku niezyskania wpisu w tym terminie – zaprzestania prowadzenia tej działalności (art. 81 ust. 1). Równocześnie ww. ustawą zmieniono, z dniem 21 sierpnia 2004 r., treść art. 601 § 1 k.w., uznając za wykroczenie podlegające karze ograniczenia wolności albo grzywny wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej. Ustawodawca wyznaczył przedsiębiorcom końcowy termin na uzyskanie wpisu do rejestru na 31 grudnia 2005 r. – zatem prowadzenie przez nich od 1 stycznia 2006 r. działalności gospodarczej w zakresie przechowywania ww. dokumentacji bez wpisu do rejestru stanowi wykroczenie.

Ustawą z dnia 2 marca 2007 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy – Kodeks pracy⁶¹ z dniem 26 kwietnia 2007 r. w k.p. dodano art. 94 pkt 9b, zobowiązujący pracodawcę do przechowywania dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem, a także art. 281 pkt 7, zgodnie z którym pozostawienie przez pracodawcę lub działającego w jego imieniu dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach groźących uszkodzeniem lub zniszczeniem stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny od 1.000 zł do 30.000 zł.

Umyślne niszczenie, uszkodzenie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentu przez podmiot, który nie ma prawa nim wyłącznie rozporządzać stanowi przestępstwo, zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 276 k.k.).

Przechowawca, po przejściu dokumentacji pracodawców, w której znajdują się dane osobowe – staje się administratorem tych danych. Od tej chwili ciąży na nim obowiązki wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych, w tym m.in. obowiązki zgłoszenia GIODO: zbioru danych oraz powołania i odwołania administratora bezpieczeństwa informacji (odpowiednio: art. 40 i art. 46b ust. 1 ww. ustawy). Przetwarzanie w zbiorze danych osobowych przez podmiot do tego nieuprawniony podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 49 ust. 1 ww. ustawy). Naruszenia przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 52 ww. ustawy). Niezgłoszenie, wbrew obowiązkowi, do rejestracji zbioru danych podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 53 ww. ustawy).

⁶⁰ Dz. U. Nr 173 poz. 1808, ze zm.

⁶¹ Dz. U. Nr 64 poz. 426.

Część dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przechowywały podmioty do tego nieuprawnione (w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez związku z prowadzoną działalnością lub nie prowadząc takiej działalności). Liczba takich podmiotów nie jest znana, jednak z danych NDAP przedstawionych 3 marca 2015 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji wynika, że samych przechowawców komercyjnych, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji było około czterystu⁶², tj. dwukrotnie więcej, niż przedsiębiorców, funkcjonujących w ramach systemu (w kontrolowanym okresie liczba zarejestrowanych przechowawców zmniejszyła się z 229 do 218). Oznacza to, że dwóch na trzech przedsiębiorców przechowujących odpłatnie ww. dokumentację nie było objętych systemem, a poświadczane przez nich kopie dokumentów w zakresie wysokości wynagrodzenia nie mogły być uznawane przez ZUS, który w takich przypadkach do podstawy wymiaru składek przyjmował obowiązujące w danym okresie wynagrodzenie minimalne.

W ustawie o archiwach nie uregulowano do dzisiaj stanu prawnego podmiotów (w tym osób fizycznych), 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 tej ustawy, 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.

Na problemy związane z funkcjonowaniem takich podmiotów poza systemem wskazywał GIODO w informacji przekazanej NDAP w 2015 r., jak i w informacji przekazanej NIK na potrzeby niniejszej kontroli. GIODO w przekazanych NIK materiałach wskazał, że niektóre z kontrolowanych przez niego podmiotów przechowywały ww. dokumentację niejako „przy okazji”, tj. nie w bezpośrednim związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, a nawet w swoistym „interesie społecznym”, mając na uwadze, że dokumentacja ta będzie potrzebna osobom, których danych dotyczy, do ubiegania się o świadczenie emerytalno-rentowe.

NDAP nie posiada uprawnień do podejmowania działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanych z przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przez podmioty zewnętrzne, poza możliwością wydania decyzji nakazującej złożenie dokumentacji na odpłatne przechowanie we wskazanym archiwum państwowym (co opisano w punkcie 4.2.1.2 informacji).

W latach 2013–2016 (I półrocze) NDAP otrzymywał informacje i sygnały w postaci skarg, wniosków, zawiadomień otrzymywanych od osób fizycznych i instytucji, które mogły wskazywać m.in. na:

- prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przez podmiot niewpisany do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych (jedna informacja), co stanowi czyn określony w art. 60¹ § 1 k.w.;
- 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 informacji), co stanowi czyn określony w art. 281 pkt 7 k.p.;
- niszczenie, uszkodzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentu przez osoby, które nie miały prawa nimi wyłącznie rozporządzać (23 informacje), co stanowi czyn określony w art. 276 k.k.;

⁶² <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/9CC9D26461B78046C1257E050027A7D3/%24File/0431707.pdf>

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

Działania podejmowane przez NDAP, w przypadku uzyskania ww. informacji polegały głównie na:

- w przypadku informacji o wykonywaniu działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru: informowaniu przechowawców o obowiązku uzyskania wpisu lub przekazania dokumentacji podmiotowi uprawnionemu oraz informowaniu o sytuacji marszałka województwa, który mógł stwierdzić, czy przechowawca działał legalnie (w oparciu o prowadzony rejestr);
- w przypadku informacji o pozostawieniu dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem: informowaniu składających m.in. o możliwości wystąpienia do właściwych organów o podjęcie działań⁶³, lub występowaniu do marszałka województwa o przeprowadzenie kontroli przechowawcy, wystąpienie do sądu o ustanowienie dla przechowawcy kuratora (który mógłby podjąć działania zmierzające do właściwego zabezpieczenia dokumentacji) lub do sądu rejestrowego (o stwierdzenie niemożności zapewnienia środków na koszty przechowywania dokumentacji);
- w przypadku informacji o niszczeniu, uszkodzeniu, czynieniu bezużytecznym, ukrywaniu lub usuwaniu dokumentów: informowaniu składających o możliwości wystąpienia do marszałka województwa (w celu ustalenia, czy rzeczywiście doszło do uchybień) oraz złożenia zawiadomień o popełnieniu przestępstwa z art. 276 k.k. (o ile składający był przekonany o jego zaistnieniu);
- 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 zaistnienie przestępstwa powinien stwierdzić uprawniony organ kontrolny.

NDAP wyjaśnił, że w ww. sprawach nie skierował zawiadomień do właściwych organów o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych, ponieważ nie miał pewności czy zachodzą przesłanki, o których mowa w ww. przepisach oraz nie dysponował dowodami mogącymi potwierdzić ich zaistnienie. Wyjaśniając przyczyny nieskładania zawiadomień NDAP wskazał również szereg przypadków, 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 – m.in. z powodu niespenalizowania takich czynów, jak porzucenie, narażenie na zniszczenie lub na uszkodzenie dokumentacji przez przechowawcę, nieprzekazanie dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności)⁶⁴.

⁶³ Np. wystąpienia do marszałka województwa (o kontrolę przedsiębiorcy), Policji (o zabezpieczenie dokumentacji, jako dowodu w sprawie) lub zawiadomienia prokuratury (o uniemożliwieniu korzystania z dokumentacji, utrudnieniu do niej dostępu, narażeniu jej na zniszczenie).

⁶⁴ NDAP wskazał osiem bezskutecznych zawiadomień, złożonych do prokuratury w sprawach: WOU-456-7/07 (narażenie dokumentacji pracodawcy na zniszczenie, utrudnianie do niej dostępu i uniemożliwianie uprawnionym korzystania z dokumentacji), WOU-456-7/08 (uniemożliwienie uprawnionym korzystania z dokumentacji pracodawcy, narażenie jej 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 i nieprzekazanie dokumentacji uprawnionym oraz składowanie jej w warunkach grożących zniszczeniem), DUE/456/2/09 (porzucenie części dokumentacji, zgromadzonej w trakcie działalności przechowalniczej, co naraziło ją na zniszczenie, uniemożliwienie uprawnionym korzystania z dokumentacji, przechowywanie dokumentacji ponad 35 podmiotów bez wpisu do rejestru, nieprzekazanie dokumentacji uprawnionemu), DOU-WOU.450.11.2014 (niezabezpieczenie dokumentacji, uniemożliwianie dostępu do niej uprawnionym), DOU-WOU.450.25.2015 (przechowywanie dokumentacji ponad 140 podmiotów bez wpisu do rejestru, nieudostępnienie i nieprzekazanie jej uprawnionym), DOU.456.2.2016 (niezabezpieczenie dokumentacji, co naraziło ją na zniszczenie, pozbawienie dostępu i nieprzekazanie dokumentacji uprawnionemu).

W ocenie NIK brak pewności występowania w danym stanie faktycznym znamion czynu zabronionego oraz przypadki odmowy wszczęcia postępowań lub ich umorzenia przez organy ścigania w podobnych sprawach nie zwalniały NDAP z obowiązku poddania tego stanu ocenie właściwych organów. Tymczasem 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 kompetencji.

Przykładowo: pracownik zlikwidowanego zakładu pracy 31 grudnia 2012 r. złożył w Dyrekcji wniosek o interwencję w sprawie złych warunków przechowywania dokumentacji⁶⁵. Poinformował też o bezskutecznych próbach pozyskania swojej dokumentacji od przechowawcy, który nie był wpisany do rejestru. Zastępca NDAP 23 stycznia 2013 r. poinformował wnioskodawcę o niemożności zabezpieczenia dokumentacji, gdyż art. 51z ustawy o archiwach nie dotyczy przechowawców oraz o możliwości zawiadomienia Policji (z art. 276 k.k.) i syndyka zlikwidowanego przedsiębiorstwa o niedostępności akt i narażeniu ich na zniszczenie przez przechowawcę.

W badanym okresie do Archiwów nie wpływały oficjalne zawiadomienia dotyczące: prowadzenia działalności przechowalniczej bez wpisu do rejestru, niezgłoszenia przez pracodawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych, naruszenia przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem, czy też nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych. Jednak, w związku m.in. ze zgłaszanymi do Archiwów w Gdańsku, Krakowie i Warszawie problemami z uzyskaniem akt pracowniczych i nieprawidłowościami w postępowaniu z tą dokumentacją, posiadały one informacje o przypadkach pozostawienia przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu ww. dokumentacji w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz o przypadkach niszczenia, uszkodzania, czynienia bezużytecznym, ukrywania lub usuwania ww. dokumentacji:

- AP w Gdańsku posiadało informacje o pięciu przypadkach pozostawienia przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu ww. dokumentacji w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem. Działania podejmowane przez Archiwum umożliwiły w szczególności ustalenie miejsca przechowywania dokumentacji pracowniczej czterech przedsiębiorstw⁶⁶, których te sprawy dotyczyły i polegały (w zależności od sprawy) m.in. na poszukiwaniu informacji np. w zasobach Internetu, występowaniu o informacje m.in. do KRS i marszałka województwa, prowadzeniu ustaleń (w tym ekspertyz i oceny akt) w miejscach, w których znajdowała się dokumentacja (ustalano ich wytwórcę, rodzaj, ilość, warunki przechowywania). Do jednego przechowawcy wystosowano zalecenia w celu zapewnienia właściwego przechowywania dokumentacji. Po ustaleniu miejsc przechowywania dokumentacji stosowne dane wprowadzano do wewnętrznej bazy danych o zlikwidowanych zakładach pracy, na podstawie której udzielano informacji o miejscach przechowywania tej dokumentacji zainteresowanym;

Przykładowo: w styczniu 2012 r. Oddział ZUS w Gdańsku poinformował AP w Gdańsku o niezabezpieczonym barakowozie, w którym znajdowała się dokumentacja pracownicza przedsiębiorstwa z Gdańska, wnosząc o weryfikację tej informacji i podjęcie działań w celu zabezpieczenia dokumentacji z uwagi na jej znaczenie dla wielu pracowników przedsiębiorstwa. Ponadto ZUS poinformował, że UMW Pomorskiego nie podejmie interwencji w sprawie. Pracownicy Archiwum ustalili, że akta znajdują się na prywatnej posesji w zamkniętym barakowozie. Dyrektor AP poinformował ZUS o ww. ustaleniach wskazując m.in., że organem właściwym do rozpatrzenia sprawy „jest (...) marszałek województwa”. Dyrektor AP nie przekazał wniosku ZUS do NDAP, który ponad 9 miesięcy później wszczął postępowanie wyjaśniające w ww. sprawie (na wniosek Marszałka

⁶⁵ Sprawa nr DOU-WOU.450.1.2013.

⁶⁶ Za wyjątkiem sprawy prowadzonej z inicjatywy własnej od maja 2016 r., która według stanu na 3 lutego 2017 r. była w toku.

Województwa Pomorskiego o przejęcie ww. dokumentacji w trybie art. 51z ustawy o archiwach). W ramach prowadzonego przez NDAP postępowania, pracownicy Archiwum m.in.: występowali o informacje do KRS, właściciela posesji, na której stał barakowóz, poszukiwali informacji w zasobach Internetu, przeprowadzili ekspertyzę i ocenę akt, ustalając ich wytwórcę, rodzaj, ilość, warunki przechowywania. Informowali NDAP o ustaleniach, występując o udzielenie wskazówek do dalszego postępowania. Po zakończeniu przez NDAP postępowania wyjaśniającego (marzec 2014 r.), w związku z sygnałami (w tym z UMW Pomorskiego) o niemożności dostępu do ww. akt, pracownicy Archiwum przeprowadzili czynności, których wynikiem było ustalenie nowego miejsca przechowywania akt oraz stwierdzenie, że akta są przechowywane w metalowych szafach pozbawionych zamków, znajdujących się w podziemnym garażu w ogólnodostępnym miejscu, a ich część nosi ślady zalania wodą – stan akt oceniono jako zły⁶⁷. W trakcie kontroli (w styczniu 2017 r.) Dyrektor AP wystąpił do przechowawcy akt o informację, czy akta nadal znajdują się w jego posiadaniu oraz czy są wydawane zainteresowanym (a w przypadku zmiany miejsca ich przechowywania, o wskazanie tego miejsca).

- AN w Krakowie dysponowało informacjami o ośmiu przypadkach pozostawienia przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu ww. dokumentacji w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz jej niszczenia, uszkodzenia, czynienia bezużytecznym, ukrywania lub usuwania. Działania Archiwum polegały m.in. na: przekazaniu spraw według właściwości do Państwowej Inspekcji Pracy, przeprowadzaniu czynności kontrolnych i ekspertyz (często – na podejmowaniu bezskutecznych prób ich przeprowadzenia w związku z niemożnością nawiązania kontaktu z osobą odpowiedzialną za przechowywanie dokumentacji), formułowaniu zaleceń pokontrolnych w zakresie postępowania z dokumentacją. W dwóch przypadkach dokumentacja została ostatecznie przekazana do AP w Warszawie. Również w dwóch przypadkach Archiwum wystąpiło do prokuratury z zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 218 § 1a k.k. oraz art. 276 k.k. (w pierwszym przypadku prokurator wydał postanowienie o umorzeniu dochodzenia w sprawie uporczywego i złośliwego naruszania praw pracowników poprzez pozostawienie dokumentacji w warunkach grożących jej uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz w sprawie niszczenia dokumentacji przez osobę, która nie ma prawa nią wyłącznie dysponować, a w drugim – postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia);

Przykładowo: 11 kwietnia 2014 r. właściciel nieruchomości w Krakowie przekazał Archiwum dokumenty, w tym akta osobowe, porzucone przez firmę, która była jej najemcą (właściciele firmy opuścili lokal bez rozliczenia się i nie było z nimi kontaktu). Archiwum 12 maja 2014 r. poinformowało, że nie może przejąć dokumentów z powodu niespełnienia warunków art. 51u lub 51z ustawy o archiwach. Tego samego dnia zawiadomiło Prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 218 i 276 k.k., wskazując na niewłaściwe zabezpieczenie i porzucenie dokumentacji, przez co narażono ją na zniszczenie, a także uniemożliwienie dostępu do niej uprawnionym, co było działaniem na szkodę byłych pracowników. Prokurator odmówił wszczęcia dochodzenia, wskazując w uzasadnieniu postanowienia m.in. że: „dokumenty spółki [...] pozostawały w jej siedzibie, wobec czego nie sposób uznać, że zostały przez wspólników ukryte. Siedziba spółki jest bowiem typowym miejscem, gdzie można je znaleźć [...]. Ulokowanie dokumentacji w siedzibie spółki stanowi o braku świadomego działania wspólników, mającego na celu wywołanie takiego stanu, aby dokument był ukryty, schowany, niedostępny dla osoby uprawnionej. [...] siedziba spółki jest znana i każda osoba zainteresowana, w tym legalny dysponent dokumentu, wie, w jakim miejscu może jej poszukiwać. [...] należy także uznać, że [...] nie zostały również spełnione znamiona przestępstwa z art. 218 § 1a kk, polegające na uporczywym lub złośliwym naruszaniu praw pracownika. Przyjmując, że działanie wspólników spółki nie polegało na ukryciu dokumentów, ponieważ nie zataili oni miejsca ich przechowywania przed legalnymi dysponentami, tym samym nie naruszyli praw pracownika opisanych w art. 218 § 1a kk Działanie wspólników spółki nie wyczerpało również znamiona uporczywości, która musi cechować się powtarzalnością zachowań, do czego nie można zaliczyć „jednorazowego” pozostawienia dokumentacji osobowo-płacowej.” Po wydaniu postanowienia Archiwum wielokrotnie próbowało zwrócić akta firmie, ale każdorazowo odmawiano jej przyjęcia.

⁶⁷ Ostatnie pismo do NDAP skierowano w kwietniu 2015 r.

- do AP w Warszawie wpłynęło jedno pismo informujące o porzuconej dokumentacji pracowników spółdzielni pracy. W wyniku przeprowadzenia ekspertyzy stwierdzono, że dokumentacja została zabezpieczona. Archiwum wskazało, aby w tej sprawie zwrócić się np. do Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych. Ponadto sygnały o nieprawidłowościach w postępowaniu z dokumentacją wpływały we wnioskach o udostępnienie dokumentacji i były rejestrowane jako kwerendy. Dotyczyły przede wszystkim: porzuconej dokumentacji znajdującej się w opuszczonych lub sprzedanych przez syndyków lub likwidatorów obiektach, nieprawidłowego działania prywatnych przechowawców lub braku z nimi kontaktu, nieposiadania przez przechowawcę dokumentacji lub pobierania wysokich opłat za jej udostępnienie. Podejmowane przez Archiwum działania polegały m.in. na informowaniu klientów o sytuacji prawnej i możliwościach, jakie ona stwarza (kierowania skarg do marszałków województw w przypadkach zarejestrowanych przechowawców, do NDAP w przypadku porzuconej dokumentacji oraz do Policji i prokuratury w przypadku przechowawców działających nielegalnie). Archiwum przekazywało informacje o nieprawidłowościach (np. prowadzeniu nielegalnej działalności przechowalniczej, niewłaściwej realizacji kwerend przez prywatnych przechowawców, niewłaściwym zabezpieczeniu dokumentacji) innym organom (GIODO, ZUS, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, marszałkom województw).

Ponadto, AP w Białymstoku i Kielcach zidentyfikowały⁶⁸ siedem podmiotów (firmy, osoby fizyczne), które prawdopodobnie przechowywały, bez uprawnień, dokumentację po zlikwidowanych zakładach pracy. AP w Białymstoku nie informowało Policji, GIODO, ani innych organów i służb o podejrzeniu nielegalnej działalności czterech podmiotów, gdyż – jak wyjaśnił referent ds. dokumentacji niearchiwalnej – niezgodnego z prawem działania przechowawców nie potwierdzono. Ponadto, kierowano się obawą o porzucenie dokumentacji przez nielegalnego przechowawcę, a raport z dokonanych ustaleń przekazano NDAP. AP w Kielcach poinformowało o trzech przypadkach działania przechowawców bez wpisu do rejestru Marszałka Województwa Świętokrzyskiego. Do przechowawców skierowano pisma informując o konieczności zarejestrowania działalności. Z informacji Marszałka wynikało, że w ww. sprawach nie podjęto żadnych działań.

Podobnie jak w przypadku NDAP, AP w Gdańsku posiadało informacje o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej, uzasadniające – zdaniem NIK – ich przekazanie do odpowiednich organów, celem podjęcia przez nie działań w ramach posiadanych kompetencji.

Dotyczyło to przypadku opisanego wyżej oraz przypadków:

- *przechowywania dokumentacji po zlikwidowanym przedsiębiorstwie i wydawania jej przez osobę fizyczną (6 czerwca 2014 r. UMW Pomorskiego wnioskował do Archiwum o podjęcie działań, celem zabezpieczenia i przejęcia ww. dokumentacji);*
- *przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę w warunkach zagrażających jej zniszczeniem lub uszkodzeniem (w zawilgoconych piwnicach – akta nosiły ślady zalania, część była wilgotna).*

Z wyjaśnień Dyrektora Archiwum wynikało m.in., że w ww. sprawach nie przekazano informacji właściwym organom, gdyż traktowano je jako dotyczące w swojej istocie problemu uzyskania dostępu do akt pracowniczych od pracodawcy lub osoby działającej w jego imieniu. Zdaniem NIK,

⁶⁸ Na podstawie własnego rozeznania oraz danych uzyskanych od NDAP (m.in. pismem z 5 marca 2015 r. NDAP przekazał do archiwów państwowych „Wykaz przechowawców dokumentacji bez wpisu do rejestru ustalonych na podstawie danych posiadanych w ADOP” oraz „Wykaz podmiotów, które zajmowały się (i nadal mogą się zajmować) przechowywaniem dokumentacji osobowo-płacowej”).

posiadając informacje o niewłaściwie prowadzonej działalności przechowalniczej, Archiwum mogło poinformować o tym właściwe organy. Bez takiej informacji organy te nie mogły podjąć działań w celu ustalenia, czy zaistniały przesłanki określone w przywołanych wyżej przepisach.

Jak wynika z informacji GIODO, w następstwie 14 wykonanych w 2015 r. kontroli m.in. prowadzono cztery postępowania w zakresie stwierdzonych uchybień, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem w procesie przetwarzania danych osobowych. Jednak, w stosunku do siedmiu podmiotów, z powodu utrudnień dotyczących braku rozwiązań prawnych i problemów dotyczących oceny stanu faktycznego, GIODO nie skorzystał z prawa określonego w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym w przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Z kolei Główny Inspektor Pracy poinformował NIK⁶⁹, że do okręgowych inspektoratów pracy wpłynęły 32 skargi związane z przechowywaniem i udostępnianiem dokumentacji pracowniczej (w tym z ustaleniem miejsca jej przechowywania), w związku z którymi inspektorzy pracy m.in. podejmowali czynności kontrolne. W ich wyniku w dwóch przypadkach skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych, w jednym – z art. 225 k.k. i w jednym – z art. 218 § 1a k.k. W latach 2013–2016 (I półrocze) inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy aż w 393 kontrolach stwierdzili naruszenie art. 94 pkt 9b k.p. (przechowywanie przez prowadzącego działalność pracodawcę dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy w warunkach grożących zniszczeniem lub uszkodzeniem). W wyniku ww. ustaleń skierowano w wystąpieniach 373 wnioski o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz wydano w tym zakresie 44 polecenia ustne. Na 20 sprawców wykroczenia z art. 281 pkt 7 k.p. nałożono grzywny w drodze mandatów karnych (na łączną kwotę 21,9 tys. zł), wobec 10 osób zastosowano środki oddziaływania wychowawczego, a do sądu skierowano sześć wniosków o ukaranie (sądy w pięciu przypadkach orzekły karę grzywny na łączną kwotę 8,6 tys. zł, a w jednym przypadku postępowanie umorzono).

W wyniku dwóch kontroli, przeprowadzonych w UMW Mazowieckiego i Podlaskiego, skierowano do organów ścigania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przez przechowawców wykroczenia z art. 138 k.w., polegającego na pobieraniu zawyżonych opłat za usługi i przestępstwa, polegającego na uszkodzaniu i niszczeniu przechowywanej dokumentacji. Przechowawcę, który popełnił wykroczenie, Sąd uznał winnym i wymierzył mu karę grzywny, a w przypadku zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prokurator odmówił wszczęcia dochodzenia, wobec braku danych dostatecznie uzasadniających takie podejrzenie.

W 2015 r. Marszałek Województwa Podlaskiego skierował do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 52 ustawy o archiwach, polegającego na postępującym uszkodzaniu, a nawet niszczeniu przechowywanej dokumentacji (podstawą zawiadomienia były ustalenia kontroli, w wyniku której stwierdzono m.in. przekroczenia norm wilgotności i temperatury powietrza, niedziałającą instalację przeciwwłamaniową i przeciwpożarową, brak trwałego zamocowania krat w oknach, brak aktualnych przeglądów gaśnic). W uzasadnieniu odmowy wszczęcia dochodzenia wskazano, że kontrola nie ujawniła zniszczenia lub uszkodzenia dokumentów.

Zastępca Prokuratora Krajowego poinformował NIK, że Prokuratura Krajowa nie dysponuje danymi odnoszącymi się do przestępczości związanej z działaniem systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, gdyż „tak wyodrębnione przestępstwa nie są objęte

⁶⁹ W piśmie z 16 lutego 2017 r.

monitoringiem”. Również w systemie informatycznym Prokuratury (SIP Libra2) brak jest możliwości wygenerowania tak określonej kategorii przestępstw. Nie były też prowadzone badania aktowe ww. zagadnień.

4.2.2. Zapewnienie obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w celu realizacji uprawnień emerytalno-rentowych

4.2.2.1. Prowadzenie i udostępnianie ewidencji i rejestrów oraz udostępnianie przez archiwa państwowe dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców

Analiza stanu prawnego:

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o archiwach do zakresu działania NDAP należy m.in. prowadzenie ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych. NDAP prowadzi ww. ewidencję na podstawie informacji uzyskanych od marszałków województw i przedsiębiorców. Obejmuje ona zatem jedynie przedsiębiorców, prowadzących działalność przechowalniczą, wpisanych przez marszałków województw do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych (art. 51g ust. 2 ww. ustawy).

Marszałkowie województw mają obowiązek zawiadomić NDAP w terminie miesiąca od dnia dokonania wpisu do prowadzonych przez nich rejestrów przechowawców akt osobowych i płacowych o: wpisaniu przedsiębiorcy, jego firmie, siedzibie i adresie, a także zakresie i miejscu (miejscach) wykonywania przez niego działalności, wykreśleniu wpisu z rejestru, zawieszeniu lub zakończeniu działalności objętej wpisem oraz postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości (art. 51g ust. 1 ww. ustawy), a także o zmianie powyższych danych – w terminie miesiąca od dnia powzięcia o nich wiadomości (art. 51g ust. 4 ww. ustawy). Przedsiębiorcy mają obowiązek przekazywania NDAP wykazu pracodawców, których dokumentację przejęli w danym miesiącu kalendarzowym wraz z okresem, z jakiego ta dokumentacja pochodzi – w terminie do końca następnego miesiąca kalendarzowego (art. 51g ust. 6 ww. ustawy).

NDAP w ewidencji wpisuje: firmę przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, zakres i miejsca wykonywania działalności, informacje o wykreśleniu wpisu z rejestru, zawieszeniu lub zakończeniu działalności objętej wpisem oraz postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości, oznaczenie marszałka województwa, który dokonał wpisu do rejestru, wykaz pracodawców, których dokumentację przejął przechowawca i okres, z jakiego ona pochodzi (art. 51g ust. 4 i 6 ww. ustawy).

Przepisy ustawy o archiwach nie określają sposobu prowadzenia ewidencji, wydaje się zatem zasadne uznanie za dopuszczalną taką formę jej prowadzenia, która zapewnia spełnienie wymogu jawności ewidencji, określonego w art. 51g ust. 3 tej ustawy. Ustawa nie określa, w jaki sposób NDAP ma zapewnić jawność tej ewidencji.

Prowadzona przez NDAP ewidencja (udostępniona w formacie PDF na stronie internetowej Dyrekcji⁷⁰) zawierała wymagane przepisami dane, z wyjątkiem danych wymaganych art. 51g ust. 4 pkt 2 ustawy o archiwach, dotyczących zakresu działalności, prowadzonej przez wpisane do niej podmioty. 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 stron internetowych AP w Warszawie, zawierających informacje o poszczególnych przechowawcach, w tym wyszczególnienie pracodawców, których dokumentację przejęli i okres z jakiego dokumentacja pochodzi. Badanie wpisów 10 przechowawców, wprowadzonych do ewidencji w kontrolowanym okresie wykazało, że zawierały one wszystkie informacje otrzymane przez NDAP od marszałków województw.

⁷⁰ <https://www.archiwa.gov.pl/dla-uzytkownikow/dokumentacja-pracownicza/2016-05-04-13-45-19>. Ewidencję udostępniono na stronie internetowej w 2014 r., a datę jej aktualizacji nanoszono od końca 2015 r.

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 dokumentację przejęli przechowawcy do niej wpisani (ewidencja nie zawierała informacji o pracodawcach, których dokumentację przejęło 31 przechowawców lub linku do stron internetowych AP w Warszawie, zawierających takie dane), tj. danych, które – biorąc pod uwagę treść art. 51g ust 6 w związku z art. 51g ust. 4 pkt 6 ustawy o archiwach – powinny być w ewidencji ujęte;
- 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 stronach internetowych AP w Warszawie, zawierających 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).

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. Zgodnie z art. 51g ust. 6 ustawy o archiwach, wpisany przez marszałków województw do rejestru przedsiębiorca prowadzący działalność przechowalniczą, przekazuje do centrali ZUS oraz do NDAP wykaz pracodawców, których dokumentację przejął w danym miesiącu kalendarzowym, ze wskazaniem okresu, z jakiego dokumentacja pochodzi. Ww. obowiązkiem ustawodawca nie objął archiwów państwowych, a praktyka w zakresie przekazywania NDAP i centrali ZUS ww. wykazów w poszczególnych Archiwach była różna. AP w Białymstoku nie przekazywało do centrali ZUS i NDAP danych na temat przejętej w danym okresie dokumentacji. AN w Krakowie przekazywało wykazy NDAP (z wyjątkiem informacji o przejęciu w 2013 r. dokumentacji na podstawie dwóch umów przechowania), gdyż obowiązywały je do tego zawarte umowy przechowania. AP w Kielcach terminowo przekazywało kompletne wykazy do centrali ZUS i NDAP. AP w Warszawie przekazywało wykazy nieregularnie, gdyż przejmowana dokumentacja była nieuporządkowana, co uniemożliwiało ustalenie pracodawców i jej skrajnych dat. Ponadto, pracownicy Archiwów (np. w Gdańsku, Białymstoku, Warszawie) zamieszczali w internetowej bazie danych „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców” informacje dotyczące przejętej dokumentacji. Jednak baza nie umożliwiała pozyskania informacji o dacie wprowadzenia danych, a prowadzone do niej dane nie zawsze były kompletne.

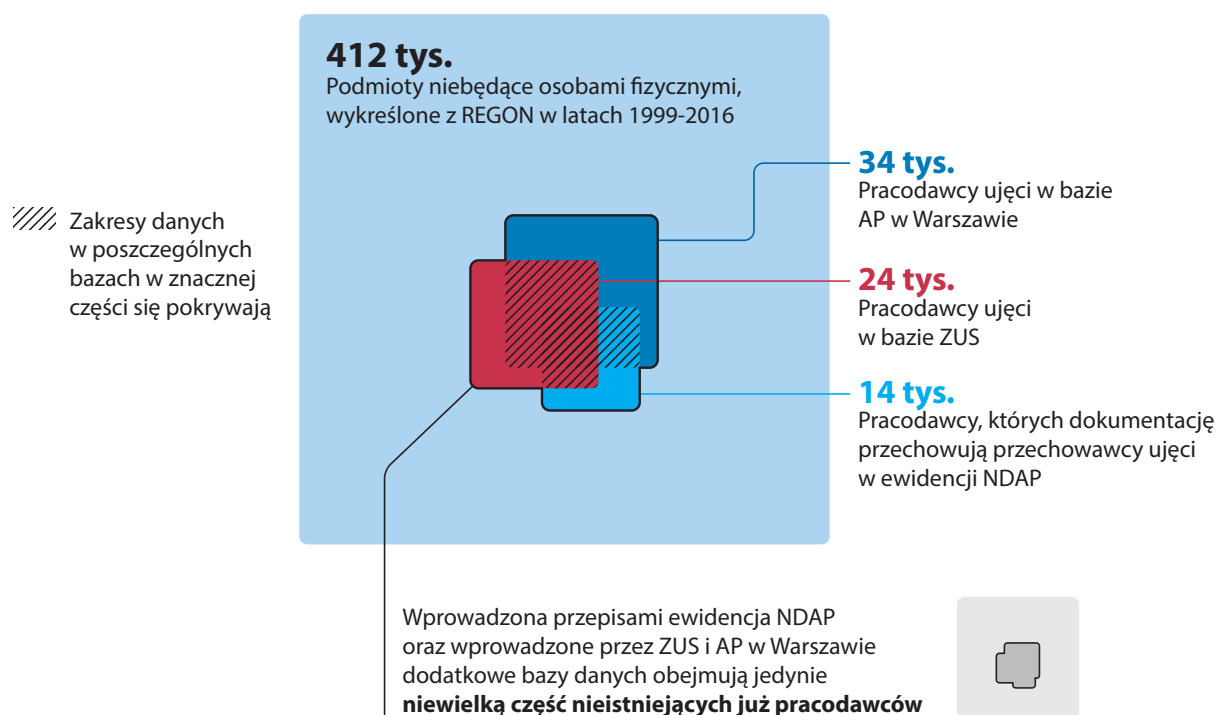
Przykładowo: w bazie nie umieszczono danych dotyczących dokumentacji przejętej przez AP w Białymstoku na podstawie trzech z 10 umów zawartych w badanym okresie (baza została uzupełniona w trakcie kontroli NIK).

Ewidencją prowadzoną przez NDAP nie objęto nie tylko podmiotów przechowujących dokumentację bez podstawy prawnej, ale i częściowo także przechowujących ją legalnie, w tym na podstawie ustawy o archiwach (archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie, Krajowa Rada Spółdzielcza). Nie objęto nią również przedsiębiorców (osoby fizyczne), którzy po likwidacji działalności przechowują dokumentację we własnym zakresie. Powstała w ten sposób luka starały się wypełnić m.in. ZUS i archiwa państwowe, tworząc z własnej inicjatywy bazy danych obejmujące przechowawców, o których istnieniu uzyskano informacje.

Z zapisów na stronach internetowych AP w Warszawie, zawierających informacje o przechowawcach, w tym o pracodawcach, których dokumentację przejęto, wynikało, że według stanu na 30 czerwca 2016 r. 183 przechowawców ujętych w ewidencji prowadzonej przez NDAP przejęło dokumentację 13,8 tys. pracodawców. Prowadzone dodatkowo: przez ZUS „Baza zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy” zawiera informacje jedynie o około 24 tys. pracodawców⁷¹, a przez AP w Warszawie baza „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców” – o około 34 tys. zlikwidowanych firm⁷² (z przeprowadzonej w 2015 r. analizy ww. bazy wynikało, że ujęto w niej około 1.700 podmiotów przechowujących dokumentację pracowniczą, z tego około 210 podmiotów uzyskało wpis do rejestru, około 1.200 podmiotów to jednostki zobowiązane na podstawie obowiązujących przepisów do przejęcia dokumentacji, a w przypadku pozostałych podmiotów przyjęto, że prowadzą one działalność przechowalniczą bez podstawy prawnej). Tymczasem tylko w latach 1999–2016, tj. od wejścia w życie reformy emerytalnej, wykreślono z rejestru REGON ponad 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi (łącznie w ww. okresie wykreślono z tego rejestru ponad 4.411 tys. podmiotów)⁷³.

Infografika nr 2

Porównanie liczby pracodawców, którzy zakończyli działalność, ujętych w ewidencji oraz w dodatkowych bazach danych – do liczby podmiotów, niebędących osobami fizycznymi, wykreślonych z REGON w latach 1999–2016



Źródło: Dane wynikające z kontroli.

⁷¹ <http://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/baza-zlikwidowanych-lub-przekształconych-zakładów-pracy>. Baza według stanu na 2 sierpnia 2017 r. zawierała dane o 24.109 zlikwidowanych lub przekształconych zakładach pracy.

⁷² <https://ewidencja.warszawa.ap.gov.pl/pracodawcy.php>. Baza według stanu na 2 sierpnia 2017 r. zawierała dane o 33.756 zlikwidowanych lub przekształconych zakładach pracy.

⁷³ Por. „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2007 r.”, Informacje i opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2008, s. 26 oraz „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2016 r.”, Informacje i opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2017, s. 32.

Konsekwencją objęcia ewidencją prowadzoną przez NDAP jedynie przechowawców zarejestrowanych oraz wymogu wylegitymowania się przed ZUS poświadczonymi przez uprawnione podmioty kopiami dokumentacji było zmuszenie zainteresowanych do poszukiwania miejsc przechowywania dokumentacji niezbędnej im do ustalenia kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych, a także do uzyskania poświadczonej dokumentacji, uznawanej przez ZUS.

Infografika nr 3

Wnioski dotyczące dokumentacji osobowo-płacowej, wpływające codziennie do skontrolowanych Archiwów



STATYSTYCZNY DZIEŃ ROBOCZY W SKONTROLOWANYCH ARCHIWACH PAŃSTWOWYCH



58

pisemnych wniosków

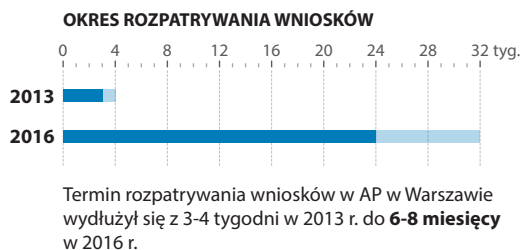
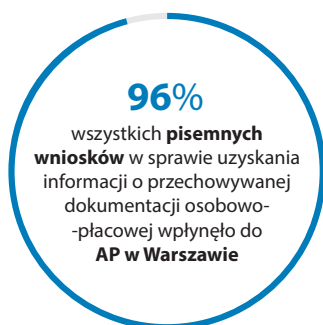
w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej i ewentualnego wydania kopii przechowywanej dokumentacji
(dane z 5 archiwów)



171

załatwionych **telefonicznych i osobistych prób** dotyczących uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej
(dane z 4 archiwów)

ARCHIWUM PAŃSTWOWE W WARSZAWIE



Źródło: Dane wynikające z kontroli.

Problemy ubezpieczonych, zatrudnionych w zlikwidowanych przed 1999 r. zakładach pracy, w zakresie ustalenia miejsc przechowywania ww. dokumentacji, związane były ponadto z konsekwencjami dopuszczenia do jej przechowywania w ramach działalności gospodarczej. Należało do nich ryzyko utraty lub zniszczenia dokumentacji, związane z możliwością utraty płynności finansowej przechowawcy i ustania jego bytu prawnego, zwłaszcza w sytuacji uiszczenia opłaty za przechowywanie dokumentacji z góry za cały, nawet 50-letni okres jej przechowywania. Ponadto dopuszczono możliwość wywozu dokumentacji za granicę, co uniemożliwiało

podejmowanie działań w celu jej ochrony (nie wprowadzono nakazu jej przechowywania, tak jak w przypadku dokumentacji archiwalnej, na terenie Polski, a przepis zobowiązujący przechowawcę do zapewnienia wglądu w dokumentację w miejscu znajdującym się na terytorium Polski wprowadzono do ustawy o archiwach dopiero 4 kwietnia 2010 r.).

W badanym okresie do kontrolowanych Archiwów wpłynęło ponad 51 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej i ewentualnego wydania kopii przechowywanej dokumentacji (średnio około 58 w dniu roboczym), przy czym okres ich rozpatrywania w AP w Warszawie (do którego wpłynęło 96% z nich), wydłużył się z 3–4 tygodni w 2013 r. do 6–8 miesięcy w 2016 r. Przyczynami wydłużenia się okresu rozpatrywania składanych wniosków były, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Archiwum, stale rosnące zapotrzebowanie na ww. usługi i niewystarczające zatrudnienie. Zainteresowani poszukiwali również dokumentacji w Archiwach osobiście i telefonicznie (w czterech z pięciu kontrolowanych Archiwów załatwiono ponad 151 tys. takich próśb, średnio około 171 w dniu roboczym). Obywatele kierowali prośby o wskazanie miejsc przechowywania dokumentacji również do UMW i Oddziałów ZUS, jednak w o wiele mniejszej skali.

Przykładowo: w okresie objętym kontrolą do AP w Warszawie wpłynęło 49,1 tys. wniosków w sprawie pozyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo – płacowej. Zrealizowano⁷⁴ 45,5 tys. wniosków, w tym w przypadku 14,6 tys. wniosków wydano odpisy lub kopie dokumentacji.

Analiza stanu prawnego:

Z art. 51b ustawy o archiwach wynika, że marszałek województwa prowadzi rejestr dla przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, na terenie jego właściwości miejscowej. Rejestr może być prowadzony w systemie informatycznym. Zgodnie z art. 51c ust. 1 ww. ustawy wpisu do rejestru dokonuje się na podstawie wniosku przedsiębiorcy zawierającego wymienione w tym przepisie dane.

Wpisowi do rejestru podlegają: firma, siedziba i adres przedsiębiorcy, numer w rejestrze przedsiębiorców, numer identyfikacji podatkowej, imiona i nazwiska osób uprawnionych do reprezentowania przedsiębiorcy, określenie zakresu działalności, która ma być objęta wpisem, określenie miejsca lub miejsc, w których będzie wykonywana działalność objęta wpisem i daty jej rozpoczęcia, a także informacja o postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości (art. 51e w związku z art. 51c ust. 1 pkt 1–6).

Zgodnie z art. 51a ust. 1 ww. ustawy działalność gospodarcza w zakresie przechowywania ww. dokumentacji jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W sprawach nieuregulowanych w ustawie o archiwach zastosowanie mają zatem przepisy tej drugiej ustawy. Zgodnie z jej art. 66 ust. 1 rejestr jest jawny.

Zgodnie z art. 51c ust. 1 ustawy o archiwach wpisu do rejestru dokonuje się na podstawie wniosku przedsiębiorcy, zawierającego dane, wymienione w tym przepisie (art. 51c ust. 1 pkt 1–7). Przedsiębiorca zobowiązany jest do złożenia z wnioskiem oświadczenia o treści określonej w art. 51c ust. 2 ww. ustawy, zawierającego również dane, określone w jej art. 51c ust. 3. Składający wniosek w oświadczeniu stwierdza m.in., że spełnia warunki wykonywania działalności, określone w rozdziale 4a ww. ustawy (w rozdziale tym, w art. 51d, określono jako warunki m.in. posiadanie odpowiedniej bazy organizacyjno-technicznej, regulaminu usług oraz zatrudnianie do wykonywania czynności związanych z obsługą dokumentacji osób o określonym wykształceniu i praktyce zawodowej). Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego nie określił wzoru ww. wniosku i oświadczenia, w formie dokumentu elektronicznego – mimo nałożenia na niego z dniem 25 grudnia 2014 r. (w art. 51c ust. 4 ww. ustawy) takiego obowiązku. Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wpis do rejestru podlega opłacie skarbowej.

⁷⁴ Kwerendy dotyczyły dokumentacji osobowo-płacowej znajdującej się w zasobie Archiwum, jak i poza nim, a ich realizacja polegała m. in. na udzieleniu informacji o miejscu przechowywania dokumentacji, wypożyczenia dokumentacji oraz wydania kopii i odpisów.

Zgodnie z przepisami ww. ustawy właściwy organ jest obowiązany m.in. do: załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki (art. 11 ust. 1), dokonania wpisu do rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków (art. 67 ust. 1). Jeżeli nie dokona wpisu w ww. terminie, a od dnia wpływu wniosku upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność (art. 67 ust. 2).

Zgodnie z art. 51f ust. 1 ustawy o archiwach przedsiębiorcy wpisanemu do rejestru wydawane jest zaświadczenie o wpisie, zawierające dane określone w tym przepisie. Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego nie określił wzoru ww. zaświadczenia, w formie dokumentu elektronicznego – mimo nałożenia na niego z dniem 25 grudnia 2014 r. (w art. 51f ust. 3 ww. ustawy) takiego obowiązku. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni, zgodnie z art. 217 § 3 k.p.a.

Zgodnie z przepisami art. 51g ust. 1 ustawy o archiwach marszałek województwa ma obowiązek zawiadomienia NDAP o wpisaniu przedsiębiorcy do rejestru w terminie miesiąca od dnia dokonania wpisu. W zawiadomieniu należy podać dane wskazane w art. 51g ust. 4 pkt 1–4 tej ustawy. Przedsiębiorca ma obowiązek niezwłocznie zgłaszać marszałkowi wszelkie zmiany danych, o których mowa w art. 51c ust. 1 pkt 1–6 ww. ustawy, a także informować o postawieniu go w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości (art. 51f ust. 2 ww. ustawy). Marszałek informuje NDAP o zmianie danych wskazanych w art. 51g ust. 4 pkt 1–4 ww. ustawy w terminie miesiąca od dnia powzięcia o nich wiadomości (art. 51g ust. 5 ww. ustawy).

Marszałek może, zgodnie z art. 68 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wydać decyzję o odmowie wpisu przedsiębiorcy do rejestru, jedynie w przypadku gdy: wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem lub przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej z przyczyn, o których mowa w art. 71 ust. 1 ww. ustawy, w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ww. ustawy organ prowadzący rejestr wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: przedsiębiorca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 65 tej ustawy (o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej), niezgodne ze stanem faktycznym, przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym terminie, lub gdy organ stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Zgodnie z art. 51h ust. 1 ustawy o archiwach marszałek wykreśla z urzędu, w drodze decyzji, wpis w rejestrze w przypadku: wydania opisanej wyżej decyzji na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; wydania prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności objętej wpisem⁷⁵, ukończenia wobec przedsiębiorcy postępowania likwidacyjnego albo upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego.

Ponadto zgodnie z art. 73 ww. ustawy organ prowadzący rejestr wykreśla wpis przedsiębiorcy w rejestrze: na jego wniosek, a także po uzyskaniu informacji o zgonie przedsiębiorcy lub po uzyskaniu informacji z CEiDG o wykreśleniu przedsiębiorcy. Wykreślenia z powodu zaistnienia ww. przesłanek nie dokonuje się w drodze decyzji administracyjnej.

W UMW Podlaskiego rejestr prowadzono w formie pisemnej, a w pozostałych skontrolowanych Urzędach – w formie elektronicznej (w arkuszu programu Microsoft Office Excel). Rejestry zawierały dane określone w art. 51c ust. 1 pkt 1–6 w związku z art. 51e ustawy o archiwach, z wyjątkiem:

- zakresu działalności objętej wpisem (art. 51c ust. 1 pkt 5) w rejestrze prowadzonym w UMW Mazowieckiego,
- numerów identyfikacji podatkowej przedsiębiorców oraz imion i nazwisk osób uprawnionych do ich reprezentowania (art. 51c ust. 1 pkt 3 i 4) w rejestrze prowadzonym w UMW Świętokrzyskiego,

które zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

⁷⁵ Ustawa o archiwach nie precyzuje, o jakie orzeczenie chodzi. Podobnie sformułowaną przesłankę odmowy wpisu przedsiębiorcy do rejestru sformułowano w art. 68 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z komentarzami do ww. artykułu dotyczy to zarówno orzeczeń sądowych (sądu karnego i cywilnego), jak i decyzji organów administracyjnych.

Marszałkowie realizowali zasadę jawności rejestrów przez umożliwienie na wniosek zainteresowanego dostępu do zawartych w nim danych lub zamieszczenie rejestru na stronach internetowych (rejstry zamieszczono na stronach internetowych UMW Pomorskiego, Mazowieckiego i Świętokrzyskiego).

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w prowadzonych w skontrolowanych Urzędach rejestrach ujęto 78 przechowawców⁷⁶ (39,2% przechowawców ujętych we wszystkich rejestrach w Polsce). W badanym okresie do ww. rejestrów wpisano 17 przechowawców⁷⁷ (36,2% wpisów dokonanych we wszystkich rejestrach w Polsce), a wykreślono 13 przechowawców⁷⁸ (40,6% wykreśleń dokonanych we wszystkich rejestrach w Polsce). Według stanu na 30 czerwca 2016 r. w rejestrach prowadzonych w skontrolowanych Urzędach ujęto 82 przechowawców (38,3% przechowawców ujętych we wszystkich rejestrach w Polsce).

Marszałkowie Województw na ogół prawidłowo realizowali obowiązki organu rejestrowego, jednak:

- wprawdzie wszystkich 17 wpisów do rejestru w badanym okresie dokonano w terminie 7 dni (wymaganym art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), na podstawie wniosków złożonych przez podmioty prowadzące działalność w formie dopuszczonej przepisami art. 51a ust. 3 ustawy o archiwach, zawierających wymagane dane i oświadczenia, a o dokonaniu wszystkich wpisów terminowo powiadomiono NDAP, to jednak w jednym przypadku wpisu dokonano mimo niedołączenia do wniosku dowodu zapłaty należnej opłaty skarbowej, a w dwóch – zaświadczenia o wpisie wydano po upływie obowiązującego terminu;

Z pięciu wpisów do rejestru prowadzonego w UMW Małopolskiego jednego dokonano mimo niedołączenia do wniosku dowodu uiszczenia opłaty skarbowej, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁷⁹. Mimo nieuiszczenia opłaty skarbowej nie wyznaczono wnioskodawcy terminu do jej wniesienia, co stanowiło naruszenie art. 261 § 1 k.p.a., przyjmując jego ustne zapewnienia o dostarczeniu dowodu zapłaty. Ponadto w dwóch innych przypadkach wydano zaświadczenia o wpisie 12 i 11 dni od dnia jego dokonania, mimo że z art. 217 § 3 k.p.a. wynika, że zaświadczenie powinno być wydane nie później niż w terminie siedmiu dni.

- w badanym okresie do skontrolowanych Urzędów wpłynęły dwie informacje (do UMW Świętokrzyskiego) o postawieniu przedsiębiorców wpisanych do rejestru w stan likwidacji. Mimo wymogu wynikającego z art. 51e i art. 51g ust. 1 ustawy o archiwach, informacji tych nie zamieszczono w rejestrze i nie zawiadomiono o nich NDAP (informacje zamieszczono w rejestrze dopiero w trakcie kontroli NIK);
- zmian wpisów w rejestrach, dotyczących przechowawców wpisanych w badanym okresie (szczeń zmian danych dotyczących firmy, siedziby i adresu przedsiębiorcy lub miejsca wykonywania działalności objętej wpisem⁸⁰) dokonano terminowo, a o ich dokonaniu terminowo poinformowano NDAP. Jednak jednego wpisu zmiany w rejestrze (prowadzonym w UMW Świętokrzyskiego) dokonano po terminie 7 dni, określonym w art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ponadto w przypadku jednej z trzech objętych badaniem zmian

⁷⁶ W rejestrach prowadzonych w UMW Podlaskiego, Pomorskiego, Małopolskiego, Świętokrzyskiego i Mazowieckiego odpowiednio: czterech, 13, 15, 14 i 32 przechowawców.

⁷⁷ W rejestrach prowadzonych w UMW Małopolskiego, Świętokrzyskiego i Mazowieckiego odpowiednio: pięciu, czterech i ośmiu przechowawców.

⁷⁸ W tym z rejestru prowadzonego przez: UMW Małopolskiego – trzech przechowawców, UMW Świętokrzyskiego – czterech przechowawców i UMW Mazowieckiego – sześciu przechowawców.

⁷⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330.

⁸⁰ W rejestrach prowadzonych w UMW: Małopolskiego – w jednym przypadku, Świętokrzyskiego – w jednym przypadku i Mazowieckiego – w czterech przypadkach.

wpisów w rejestrze prowadzonym w UMW Pomorskiego, dotyczących przechowawców wpisanych do tego rejestru przed 1 stycznia 2013 r., stwierdzono nieprawidłowości polegające na: dokonaniu wpisu zmiany po ww. terminie oraz wydaniu zaświadczenia o wpisie po terminie 7 dni, określonym w art. 217 § 3 k.p.a. (wydano je po upływie 131 dni od daty wpływu wniosku) i bez pobrania należnej opłaty skarbowej, tj. z naruszeniem art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁸¹ (należną opłatę uiszczono dopiero w trakcie kontroli NIK). W wyniku ww. zwłoki, Marszałek zawiadomił NDAP o zmianie 103 dni po upływie miesięcznego terminu na dokonanie tej czynności, określonego w art. 51g ust. 5 ustawy o archiwach;

- z 13 przypadków wykreślenia przechowawców z rejestrów w dziewięciu wykreślenia dokonano na podstawie art. 73 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednak w trzech (w UMW Świętokrzyskiego) wydano w tych sprawach decyzje, podczas gdy wykreślenie ma charakter czynności materialno-technicznej. Ponadto w czterech przypadkach (w których zaistniały przesłanki określone w art. 51h ust. 1 pkt 3 ustawy o archiwach) wydano decyzje o wykreśleniu, jednak w jednym (w UMW Świętokrzyskiego) jako podstawę prawną wydania decyzji błędnie podano art. 73 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (w sprawie zaistniały przesłanki do wydania decyzji o wykreśleniu wpisu z rejestru na podstawie art. 51h ust. 1 pkt 3 ustawy o archiwach), a w jednym (w UMW Mazowieckiego) – decyzję wydano ze znacznym opóźnieniem.

Analiza stanu prawnego:

W ustawie o archiwach przewidziano uprawnienie dla przechowawcy do pobierania, w ramach tej działalności, opłat za sporządzenie kopii i odpisów przechowywanej dokumentacji (art. 51o ww. ustawy). Należy przyjąć, że ww. opłaty także przez archiwa państwowe mogą być pobierane w ramach prowadzonej działalności – przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczą dokumentacji przejętej na podstawie umów. Maksymalne wysokości opłat pobieranych przez przechowawców dokumentacji (w tym przez archiwa) za sporządzenie odpisu lub kopii przechowywanej dokumentacji określono w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania⁸². Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia maksymalna wysokość opłaty za sporządzenie kopii: świadectwa pracy wynosi 17 zł (§ 1 pkt 1), każdej karty kartoteki zarobkowej bądź zasiłkowej albo strony listy płac – 4 zł (§ 1 pkt 3), innego niż ww. dokumentu z zakresu stosunku pracy, w tym potwierdzającego wysokość wynagrodzenia – 4 zł (§ 1 pkt 2). Maksymalna wysokość opłaty za sporządzenie odpisu: świadectwa pracy – wynosi 35 zł za każdą rozpoczętą stronę (§ 1 pkt 4), innego niż świadectwo pracy dokumentu z zakresu stosunku pracy, w tym potwierdzającego wysokość wynagrodzenia – 8 zł za każdą rozpoczętą stronę (§ 1 pkt 5), a odpisu skróconego wysokości zarobków na podstawie list płac: 4 zł za każdą pozycję zestawienia, tj. kwotę wynagrodzenia rocznego albo wynagrodzenia za krótszy okres faktycznie przepracowany w ciągu roku (§ 1 pkt 6). Łączna opłata od jednorazowo złożonego zamówienia nie może przekroczyć kwoty 200 zł (§ 2).

Określając wysokość ww. opłat Minister Kultury był zobowiązany uwzględnić ponoszone przez przechowawców koszty związane z przechowywaniem dokumentacji i sporządzaniem jej odpisów i kopii, w szczególności koszty: wyszukania dokumentów, przygotowania dokumentów do sporządzenia odpisu lub skopiowania, sporządzenia odpisu lub kopii oraz zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania dokumentacji (por. art. 51o ust. 1 ww. ustawy).

Konsekwencją dopuszczenia do przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w ramach działalności gospodarczej było m.in. wprowadzenie odpłatności za sporządzenie kopii lub odpisu dokumentacji przez przechowawców wskazanych w ustawie o archiwach.

⁸¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.

⁸² Dz. U. Nr 28, poz. 240.

Wprawdzie kontrolowane Archiwa nie przekraczały maksymalnych stawek opłat określonych przepisami (z wyjątkiem AP w Warszawie, w którym od 1 stycznia 2013 r. do 10 lutego 2014 r. opłata za sporządzenie kopii dokumentu z zakresu stosunku pracy, innego niż świadectwo pracy wynosiła 4 zł za stronę, podczas gdy nie mogła być wyższa niż 4 zł za sporządzenie kopii całego dokumentu), jednak w efekcie część kosztów przechowania dokumentacji pokrywali, zamiast pracodawców, poszukujący dokumentacji. W wyniku kwerend przeprowadzonych w skontrolowanych Archiwach w badanym okresie kopie dokumentacji wydano w 15,6 tys. spraw (tj. 31%), uzyskując z tego tytułu 376,2 tys. zł.

W Archiwach w Gdańsku, Kielcach, Krakowie i Warszawie wysokość opłat za sporządzenie kopii lub odpisów dokumentacji ustalono zarządzeniami dyrektorów. Jedynie AP w Białymstoku nie posiadało regulacji wewnętrznych w tym zakresie, a wysokość opłat ustalono w trakcie kontroli. Z kolei w AP w Gdańsku w zarządzeniu określono, niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, że do należności za sporządzenie kopii dokumentacji dolicza się zryczałtowane opłaty pocztowe⁸³ (badanie 33 spraw wykazało, że w Archiwum takich opłat jednak nie doliczano i nie pobierano, a Dyrektor wyjaśnił, że ww. błąd w cenniku opłat zostanie usunięty).

Ponadto, mimo że ustalone w AN w Krakowie stawki nie przekraczały opłat maksymalnych, w pismach informujących zainteresowanych o wysokości należnej opłaty nie określano rodzaju dokumentu, którego kopię sporządzano i którego dotyczyła opłata, co utrudniało kontrolę prawidłowości wyliczenia opłat.

W wyniku kontroli zarejestrowanych przechowawców, przeprowadzonych w UMW Mazowieckiego i Świętokrzyskiego stwierdzono m.in. pobieranie opłat za: kwerendę, wystawianie zaświadczeń i udostępnianie dokumentów w wysokościach wyższych niż określone w ww. rozporządzeniu. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników tego ostatniego Urzędu stwierdzono m.in., że poza opłatami określonymi w ww. rozporządzeniu, przechowawca pobierał dodatkową opłatę za badanie dokumentów i czynności związane z udostępnieniem akt – w wysokości 35 zł za roboczogodzinę.

W AP w Białymstoku nie wystąpiły przypadki rezygnacji przez zainteresowanego ze sporządzenia kopii lub odpisu dokumentacji ze względu na wysokość opłat. Dyrektorzy Archiwów w Gdańsku i w Krakowie wyjaśnili, że nie znają motywów odstępowania wnioskodawców od uiszczenia opłaty i rezygnacji z odbioru kopii dokumentów. Jednak, jak wyjaśnił Dyrektor AP w Gdańsku, zdarzały się sytuacje, kiedy między otrzymaniem przez wnioskodawcę pisma w sprawie wysokości opłaty, a wpływem środków upływało nawet kilka lat, czego jedną z przyczyn mogła być wysokość opłat. Tymczasem Dyrektor AP w Warszawie wyjaśniła, że klienci najczęściej rezygnowali z wykonania kwerend, gdy dowiadawali się, że Archiwum nie wystawia druków Rp-7 i może przekazać jedynie kopie dokumentacji. Wskazała również, że zdarzały się przypadki, gdy klienci informowani o wysokości opłat ich nie wnosili. Wyjaśniła, że – mimo trudnej sytuacji materialnej (osoby bezdomne, bezrobotne, o bardzo niskich rentach i emeryturach, będące pod opieką ośrodków pomocy społecznej, więźniowie) – niewielu zainteresowanych występowało o zwolnienie z opłat.

⁸³ Które zgodnie z ustaloną tabelą opłat, określoną w § 6 zarządzenia, wynosiły 5 zł w przypadku przesyłki na terenie Polski i 10 zł w przypadku wysyłki za granicę (§ 6 pkt 3).

Przykładowo: na ponad 6,2 tys. kwerend zrealizowanych w AP w Warszawie w I półroczu 2016 r., udzielono jednego zwolnienia z opłaty w kwocie 54 zł⁸⁴.

4.2.2.2. Realizacja uprawnień kontrolnych nad przechowawcami dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców

Analiza stanu prawnego:

Ustawa o archiwach do 31 października 2015 r. nie określała zasad przeprowadzania przez NDAP kontroli, o której mowa w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, w archiwach państwowych. Zasady te zostały w ww. ustawie wprowadzone dopiero z dniem 1 listopada 2015 r. Do 31 października 2015 r. do kontroli przeprowadzanych przez NDAP w archiwach miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁸⁵, a od 1 listopada 2015 r. – tylko w zakresie nieokreślonym przepisami art. 21a-21d ustawy o archiwach. Zgodnie z przepisami ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej m.in. decyzje o zakresie kontroli podejmuje NDAP w oparciu o przesłanki określone w art. 14 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 51j ust. 1 ustawy o archiwach kontrolę działalności gospodarczej w zakresie objętym wpisem do rejestru przeprowadza marszałek województwa. Jednak w przepisach art. 51j ust. 2 ww. ustawy przewidziano możliwość upoważnienia przez niego do przeprowadzenia takiej kontroli organów państwowych lub państwowych jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w kontroli danego rodzaju działalności (upoważnienie mogło nastąpić w drodze zawarcia z takim organem lub jednostką porozumienia, określającego zasady przeprowadzania kontroli, w tym zasady jej finansowania). Natomiast ustawa o archiwach nie reguluje zasad przeprowadzania ww. kontroli, poza wprowadzeniem obowiązku przeprowadzenia pierwszej kontroli przedsiębiorcy wpisanego do rejestru nie później niż przed upływem roku od dnia dokonania wpisu (art. 51j ust. 3 ww. ustawy). Zatem zgodnie z art. 51t ww. ustawy do tych kontroli stosuje się przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w tym przepisy jej rozdziału 5, w którym zawarto przepisy dotyczące kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Ustalenia ww. kontroli mają istotne znaczenie dla sytuacji prawnej przechowawcy, gdyż mogą stanowić podstawę do wydania przez marszałka województwa decyzji o zakazie wykonywania przez niego działalności objętej wpisem (w przypadku stwierdzenia, że złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności lub rażącego naruszenia tych warunków, a także gdy nie usunął naruszeń ww. warunków w wyznaczonym przez marszałka terminie – art. 71 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), a następnie decyzji o wykreśleniu go z rejestru (art. 51h ust. 1 pkt 1 ustawy o archiwach).

W badanym okresie uprawnienia do kontroli działalności usługowej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przysługiwały jedynie NDAP i marszałkom województw. Uprawnienia te były jednak istotnie ograniczone, gdyż NDAP mógł przeprowadzać taką kontrolę jedynie w podległych mu archiwach państwowych, natomiast marszałkowie województw – tylko u zarejestrowanych przechowawców i jedynie w zakresie weryfikacji danych stanowiących podstawę wpisu i ujętych w rejestrze, posiadania odpowiedniej bazy organizacyjno-technicznej i właściwych warunków udostępniania dokumentacji, posiadania regulaminu usług oraz zatrudniania do obsługi dokumentacji osób posiadających specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową – uprawnienia te nie obejmowały kontroli prawidłowości obsługi obywateli. Żadnemu z organów nie nadano uprawnień do kontroli niezarejestrowanych przedsiębiorców, przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Na słabość nadzoru nad przechowawcami wskazywali również eksperci podczas panelu, postulując pilne zmiany w przepisach dotyczących nadzoru i kontroli nad przechowawcami oraz warunkami przechowywania dokumentacji.

⁸⁴ Mężczyzna mieszkał w schronisku dla bezdomnych.

⁸⁵ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

NDAP rzadko korzystał z opisanego wyżej uprawnienia – jedynie dwa z 39 przeprowadzonych w archiwach państwowych postępowań kontrolnych⁸⁶ objęło przechowywanie przez archiwa ww. dokumentacji, przy czym jednego z nich nie zakończył, mimo upływu ponad dwóch lat od jego wszczęcia, co – zdaniem NIK – stwarzało ryzyko kontynuowania stwierdzonych w tej kontroli nieprawidłowości i było działaniem nierzetelnym.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w AP w Siedlcach stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na niezataczaniu do umów przechowania odpisu z KRS lub innego rejestru działalności gospodarczej, potwierdzającego uprawnienia osób podpisujących umowę do dysponowania dokumentacją określonego podmiotu, braku na niektórych spisach zdawczo-odbiorczych podpisu osoby zdającej lub przyjmującej dokumentację ze strony Archiwum, niewskazaniu w treści trzech ze skontrolowanych umów osoby reprezentującej stronę przekazującą oraz niezawarcia informacji, w jakim charakterze występuje osoba podpisująca umowę ze strony przekazującego dokumentację. Archiwum przyjęło do realizacji zalecenia pokontrolne (odpowiadające stwierdzonym nieprawidłowościom).

Po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. w AP w Warszawie projekt wystąpienia pokontrolnego przekazano dopiero po sześciu miesiącach od zakończenia czynności kontrolnych. Ponadto nie przekazano do AP w Warszawie ostatecznego wystąpienia pokontrolnego, mimo upływu ponad roku od złożenia zastrzeżeń, obejmujących m.in. sześć z siedmiu zaleceń pokontrolnych (NDAP nie dysponował dokumentacją dotyczącą ewentualnego podjęcia decyzji o zaniechaniu przekazania jednostce kontrolowanej wystąpienia pokontrolnego).

Marszałkowie województw na ogół prawidłowo realizowali zadania związane z kontrolą zarejestrowanych przechowawców. W badanym okresie pracownicy skontrolowanych Urzędów przeprowadzili 65 kontroli takich przechowawców. Zakres przedmiotowy kontroli odpowiadał co do zasady opisanemu wyżej zakresowi, wynikającemu z art. 51j ust. 1 ustawy o archiwach, a w wyniku 32 z nich stwierdzono nieprawidłowości w działalności przechowawców, polegające m.in. na przechowywaniu dokumentacji w niewłaściwych warunkach i niezgłaszaniu zmian danych, objętych wpisem do rejestru. Jednak kontrolami objęto jedynie 55 z 82 (tj. 67,1%) przechowawców ujętych w rejestrach w dniu 30 czerwca 2016 r. Decydujący wpływ na to miał UMW Mazowieckiego, którego pracownicy przez dwa i pół roku nie przeprowadzili kontroli u 22 z 34 aktywnych na ten dzień przechowawców⁸⁷. O potrzebie przeprowadzania ww. kontroli świadczy fakt, że 49,2% z nich zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości (w przypadku UMW Mazowieckiego wskaźnik ten wyniósł 83,3%). Stwierdzono ponadto m.in. że:

- w UMW Mazowieckiego u trzech przechowawców nie przeprowadzono kontroli w terminie określonym w art. 51j ust. 3 ustawy o archiwach, tj. przed upływem roku od dnia dokonania wpisu do rejestru (u dwóch przechowawców kontrole przeprowadzono po upływie 12 i 13 miesięcy od dnia dokonania wpisu, a u jednego kontroli nie przeprowadzono, ponieważ poinformował Urząd, że zamierza złożyć wniosek o wykreślenie z rejestru, jednak wniosek taki złożył dopiero po upływie 13 miesięcy od dokonania wpisu). Sekretarz Województwa Mazowieckiego – Dyrektor Urzędu tłumaczył te nieprawidłowości przyznaniem przez Wojewodę Mazowieckiego niewystarczających środków z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, co spowodowało ograniczenie liczby pracowników je realizujących;
- Wojewoda Podlaski stwierdził, w wyniku przeprowadzonej w listopadzie 2015 r. w UMW Podlaskiego kontroli, brak nadzoru Marszałka Województwa Podlaskiego nad działalnością zarejestrowanych przechowawców. Powodem tej oceny było nieprzeprowadzenie kontroli

⁸⁶ Ponadto w ramach czynności nadzorczych przeprowadzono (przez firmę zewnętrzną) 14 wizyt monitorujących budowlane zadania inwestycyjne realizowane przez siedem archiwów.

⁸⁷ Kontrolami objęto m.in. w UMW: Podlaskiego – wszystkich czterech, Pomorskiego – 10 z 13, Małopolskiego – wszystkich 17, Świętokrzyskiego – 12 z 14 i Mazowieckiego – 12 z 34 przechowawców, ujętych w rejestrach w dniu 30 czerwca 2016 r.

u przechowawców od 2011 r. (kontroli trzech przechowawców nie przeprowadzono do listopada 2015 r., a czwartego – do października 2014 r.). Marszałek zrealizował jednak zalecenia Wojewody, przeprowadzając do końca 2015 r. kontrole wszystkich przechowawców, a w przypadku przechowawcy, u którego stwierdzono nieprawidłowości – również kontrolę sprawdzającą;

- nie zawsze w prawidłowy sposób wykorzystywano wyniki kontroli. Badanie dokumentacji 21 kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, wykazało m.in., że w UMW Mazowieckiego nie podjęto działań w celu wyegzekwowania od dwóch przechowawców realizacji zaleceń pokontrolnych, a w UMW Świętokrzyskiego po przeprowadzeniu trzech kontroli (w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie bazy organizacyjno-technicznej) wydano wprawdzie zalecenia pokontrolne, jednak nie zobowiązano przechowawców do informowania o ich realizacji oraz nie wyznaczono terminu usunięcia stwierdzonych naruszeń (zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy swobodzie działalności gospodarczej organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie).

Z wynikającej z art. 51j ust. 2 ustawy o archiwach możliwości upoważnienia wskazanych w tym przepisie podmiotów do przeprowadzania kontroli zarejestrowanych przechowawców skorzystano jedynie w UMW Świętokrzyskiego, podpisując 30 września 2013 r. z AP w Kielcach porozumienie, na podstawie którego przedstawiciel tego Archiwum brał udział w 12 kontrolach przeprowadzonych przez pracowników Urzędu.

4.2.2.3. Podejmowanie innych działań w celu zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej

Analiza stanu prawnego:

Ustawa o archiwach nie nakłada na objęte kontrolą podmioty obowiązków w zakresie ustalania danych o liczbie i siedzibach przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, funkcjonujących poza systemem, ustalania miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców, współpracy z innymi organami, instytucjami i podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sprawach związanych z ustalaniem miejsc przechowywania dokumentacji, pomocy przechowawcom w wejściu na drogę legalizacji ich działalności – nie były one zatem zobowiązane do realizacji takich działań. Mogły jednak je podejmować w oparciu o zidentyfikowane w ramach realizacji przydzielonych im zadań lub wskazane przez inne podmioty problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do dokumentacji zlikwidowanych pracodawców.

NDAP inspirował i podejmował działania w celu ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców oraz zapewnienia obywatelom dostępu do niej. W lipcu 2013 r. NDAP zorganizował, we współpracy z Prezesem ZUS, konferencję „Działalność przechowalnicza dokumentacji osobowej i płacowej – doświadczenia i problemy”, poświęconą m.in. zagadnieniom związanym z działalnością przechowawców, postępowaniem z ww. dokumentacją, uprawnieniami NDAP i 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 zaliczono m.in.: podejmowanie działalności przez podmioty do tego nieprzygotowane, porzucanie dokumentacji, znaczną skalę zjawiska przechowywania dokumentacji przez niezarejestrowanych przechowawców, brak dostatecznie skutecznego nadzoru instytucji publicznych nad działalnością przechowalniczą i przerzucanie się w tym zakresie

odpowiedzialnością, wykreślanie przedsiębiorców z rejestrów mimo nieprzekazania zgromadzonej przez nich dokumentacji innemu przechowawcy, nieskuteczność składanych zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw i wykroczeń przez nierzetelnych przechowawców⁸⁸, powszechne przyzwolenie na porzucanie dokumentacji przez podmioty zobowiązane do jej zabezpieczenia.

W związku z wnioskami z ww. konferencji, NDAP w 2013 r. wystąpił do marszałków województw i dyrektorów archiwów państwowych o nawiązanie współpracy w zakresie kontroli zarejestrowanych przechowawców, a także dotarcia do wszystkich podmiotów zajmujących się przechowywaniem w celu wyegzekwowania prowadzenia przez nich działalności zgodnie z przepisami i udostępniania dokumentacji. Na wezwanie NDAP odpowiedziało ośmiu marszałków województw i 24 archiwa państwowe. W odpowiedziach marszałkowie i dyrektorzy archiwów informowali o podjętych lub podejmowanych działaniach w stosunku do niezarejestrowanych przechowawców, m.in.:

- Marszałkowie Województw: Świętokrzyskiego, Wielkopolskiego i Łódzkiego zawarli porozumienia z archiwami państwowymi dotyczące współpracy w kontrolach zarejestrowanych przechowawców;
- archiwa państwowe informowały o ustaleniu (samodzielnie lub z pracownikami Urzędów) list przechowawców działających bez wpisu do rejestru (np. AP w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Opolu i w Zielonej Górze), wystąpieniu do ww. podmiotów z pouczeniem o konieczności dostosowania działalności do przepisów ustawy o archiwach lub jej zaprzestania (np. AP w Kielcach), prowadzeniu własnych baz danych w oparciu o informacje dotyczące przechowawców dokumentacji po zlikwidowanych pracodawcach i przechowawcach z terenu swojej działalności (np. AP w Bydgoszczy, Gdańsku).

Przykładowo:

- *AN w Krakowie opracowało we współpracy w UMW Małopolskiego informacje przesyłane niezarejestrowanym przechowawcom o warunkach niezbędnych do zarejestrowania działalności;*
- *Archiwa organizowały spotkania z przedstawicielami Urzędów, poświęcone m.in. omówieniu doświadczeń w obszarze odpłatnego przechowywania, związanych z nierzetelnymi przechowawcami, możliwości współpracy w nadzorze i kontroli nad prywatnymi składnicami akt (Archiwa w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie), a ponadto pracownicy AP w Gdańsku m.in. zapoznali przedstawicieli Urzędu z prawidłowymi warunkami przechowywania dokumentacji i przeszkolili ich w obsłudze bazy „Miejsca Przechowywania Dokumentacji Osobowej Pracodawców”.*

W 2015 r. NDAP wystąpił do dyrektorów archiwów państwowych o:

- wspieranie niezarejestrowanych przechowawców w dążeniu do uzyskania niezbędnych uprawnień m.in. w zakresie specjalistycznych kwalifikacji, przekazując dyrektorom wykazy opracowane przez AP w Warszawie („Przechowawcy zarejestrowani”, „Legalnie działające podmioty”⁸⁹ oraz „Nielegalni – niesprawdzeni przechowawcy”), a także wnosząc o nawiązanie kontaktów z nierespektującymi ustawy o archiwach przechowawcami i weryfikację danych zawartych w tych wykazach;
- umożliwienie odbycia wymaganych przepisami praktyk zawodowych przez osoby zatrudnione u niezarejestrowanych przechowawców.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Podmioty przechowujące dokumentację osobową i płacową pracodawców na podstawie odrębnych przepisów.

W następstwie ww. inicjatyw dyrektorzy archiwów podjęli działania polegające m.in. na weryfikacji danych zawartych w wykazach, umożliwieniu pracownikom ww. podmiotów odbycia kursów kancelaryjno-archiwalnych i praktyki zawodowej, a także informowaniu (pisemnie, telefonicznie, na stronach internetowych) o ww. możliwości oraz o ciążących na niezarejestrowanych podmiotach obowiązkach w zakresie uzyskania wpisu do rejestru lub przekazania dokumentacji na przechowywanie innemu podmiotowi. Archiwa państwowe informowały NDAP m.in. o (sposób prezentacji danych uniemożliwił określenie liczby poszczególnych podmiotów):

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

W tym samym roku NDAP nawiązała współpracę z GIODO, występując 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 AP w Warszawie). W odpowiedzi GIODO poinformował o przeprowadzeniu 14 takich kontroli, wskazując równocześnie, że nie było możliwości nawiązania kontaktu z niektórymi podmiotami, które widniały w ww. wykazie. Przedmiotem kontroli było zbadanie zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie tych danych, a zakresem kontroli objęto przetwarzane dane osobowe, zawarte w dokumentacji osobowej i płacowej pracowników, dla których podmioty te nie były pracodawcami. GIODO poinformował ponadto, że większość podmiotów objętych kontrolą zapewniała należyte zabezpieczenie danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji, jednak w toku kontroli stwierdzono m.in. przypadki naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, w tym:

- niezastosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych poprzez przesyłanie plików z dokumentacją pracowniczą za pośrednictwem poczty elektronicznej bez zastosowania odpowiednich mechanizmów zabezpieczających;
- braku dokumentacji opisującej m.in. sposób przetwarzania danych;
- niespełnienia przez politykę bezpieczeństwa wszystkich wymogów określonych przepisami;
- niezgłoszenia zbioru danych osobowych do rejestracji GIODO,

a ponadto świadczenie przez jeden podmiot usług przechowywania dokumentacji bez wpisu do rejestru.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, GIODO zwrócił się do NDAP z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych, które całościowo regulowałyby zagadnienia związane z przetwarzaniem danych osobowych w związku z przechowywaniem ww. dokumentacji.

GIODO poinformował NIK, że zbiór danych osobowych zgłosiło do rejestracji jedynie 28 przedsiębiorców wpisanych do prowadzonych przez marszałków województw rejestrów (zarejestrowano 16 zbiorów). Wskazał ponadto m.in., że stan faktyczny ustalony w wyniku każdej kontroli był odmienny, w szczególności okoliczności przejęcia ww. dokumentacji: dokumentacja znajdowała się w budynku przejętym przez kontrolowanego, w wyniku sprzedaży przedsiębiorstwa kontrolowany nabył m.in. ww. dokumentację, dokumentację przejęto w wyniku następstwa prawnego, porzuconą dokumentację zabezpieczyła i przechowywała osoba fizyczna – były pracownik. Jednocześnie, podmioty świadczące usługi przechowalnicze weszły w posiadanie tej dokumentacji na podstawie zawartych umów przechowania (wśród skontrolowanych podmiotów dwóch przedsiębiorców prowadziło działalność gospodarczą w zakresie przechowywania, jednak tylko jeden posiadał wpis do rejestru). GIODO poinformował, że z uwagi na skomplikowany stan faktyczny i brak rozwiązań prawnych, utrudniona była analiza i wykładnia przepisów mogących stanowić podstawę prawną przetwarzania danych osobowych zawartych w ww. dokumentacji. Ponadto dodatkowym utrudnieniem był upływ czasu od wejścia w posiadanie dokumentacji przez kontrolowanych, a także kilkukrotne przekształcenia organizacyjno-prawne, jakim ulegali oni na przestrzeni lat.

Podobnie, jak wynika z informacji przekazanej przez Głównego Inspektora Pracy, przekształcenia własnościowe następujące w wyniku postępowania upadłościowego, w ramach którego następcą podmiotu wytwarzającego ww. dokumentację było kilka innych podmiotów, stanowiły istotne źródło problemów w dostępie i ustaleniu miejsca przechowywania tej dokumentacji.

NDAP w badanym okresie występował kilkakrotnie do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”) z informacjami o problemach dotyczących przechowalnictwa dokumentacji osobowej i płacowej oraz sygnalizował potrzebę zmian w ustawie o archiwach, wnosząc o zezwolenie na podjęcie prac nad opracowaniem ich założeń. Uczestniczone w procesach legislacyjnych, dotyczących zmian przepisów w ww. zakresie, opiniując przedkładane projekty założeń lub ustaw oraz biorąc udział w konferencjach uzgodnieniowych. Z wyjaśnień NDAP wynika jednak m.in., że:

- podejmując ww. 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;
- chociaż inicjatywy legislacyjne NDAP zmierzały do poprawy sytuacji byłych pracowników, to jednak 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.

W efekcie tych działań przepisy ustawy o archiwach w ww. zakresie były wprawdzie dwukrotnie zmieniane, jednak – zdaniem NIK – dokonane zmiany były fragmentaryczne i nie miały praktycznie wpływu na poprawę dostępu obywateli do dokumentacji osobowej i płacowej.

Przykładowo NDAP:

- *15 maja 2013 r. przedstawił MKiDN stanowisko wobec proponowanych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustawy o archiwach (wersja z 26 kwietnia 2013 r.), m.in. do zmiany jej art. 51h, zgłoszonej przez Związek Województw RP. 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*

zgrupowanej 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.” NDAP w ww. piśmie zaproponował korektę ww. zmiany, przedstawiając treść przepisu art. 51h w brzmieniu przyjętym z dnia 1 listopada 2015 r. do ustawy o archiwach i obowiązującym do dnia dzisiejszego;

- 30 stycznia 2014 r. przedstawił MKiDN opinię do stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie zmiany przepisów ustawy o archiwach⁹⁰, wskazując m.in. że podziela opinię Konwentu co do niedoskonałości ww. przepisów, od lat podejmuje działania w kierunku ich zmiany, „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 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 niezyskania 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.”;
- 22 maja 2014 r. przekazał MKiDN uwagi do projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, 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, niewykonaniem 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 dzisiejszego⁹¹;
- 18 stycznia 2016 r. przekazał Przewodniczącemu Konwentu Marszałków Województw RP odpowiedź na Stanowisko nr 29 Konwentu z 4 listopada 2015 r. w sprawie szczególnych unormowań w kwestii przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁹². W ww. odpowiedzi NDAP m.in. zapewnił o pełnym zrozumieniu dla opinii, że dotychczasowa regulacja w tym zakresie nie jest „należyte skuteczna”, 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, mającej cechy jej porzucenia.” NDAP wskazała 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 CEiDG, 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

⁹⁰ Stanowisko nr 47/2013/K-P Konwentu Marszałków Województw RP z 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 o czasowym okresie przechowywania, dostępne na stronie Związku Województw RP <http://zwrp.pl/images/2014/I/17/47.pdf>.

⁹¹ Likwidator lub syndyk upadłości przekazuje dokumentację do dalszego przechowywania przed wykreśleniem pracodawcy z KRS lub CEiDG.

⁹² 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://zwrp.pl/images/2015/XI/06/KM/Stanowisko_nr29.pdf.

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 „pозwów 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.”

Potwierdzeniem przedstawionej wyżej oceny jest również wskazanie przez dyrektorów skontrolowanych Archiwów na następujące problemy w zapewnieniu obywatelom dostępu do ww. dokumentacji:

- brak spójnego systemu zabezpieczania dokumentacji pracowniczej, w tym:
 - brak obowiązku przekazywania informacji o miejscu przechowywania dokumentacji zlikwidowanego przedsiębiorstwa instytucjom takim jak archiwa państwowe, zaangażowanym w udzielanie informacji poszukującym swoich akt (obowiązek likwidatorów czy syndyków w tym zakresie ograniczono do poinformowania sądu rejonowego lub organu prowadzącego rejestr działalności gospodarczej oraz urzędu skarbowego);
 - nadmiernie skomplikowane przepisy i rozwiązania dotyczące sposobu i miejsca złożenia na przechowanie dokumentacji, stwarzające problemy z przekazaniem zainteresowanym informacji o możliwościach jej poszukiwania. Dotyczy to szczególnie osób starszych oraz wykluczonych społecznie (bezdumni, więźniowie, pensjonariusze domów opieki społecznej);
 - brak przepisów umożliwiających kompleksową kontrolę podmiotów prowadzących komercyjną działalność przechowalniczą oraz przepisów zapewniających skuteczne eliminowanie podmiotów funkcjonujących w „szarej strefie” przechowalnictwa, w tym wykreślonych z rejestru, a mimo to prowadzących działalność przechowalniczą;
 - niestworzenie możliwości korzystnego uregulowania przechowalnictwa nielegalnego;
- trudności w ustaleniu miejsc przechowywania akt osobowych i płacowych spółdzielni w związku z wielością podmiotów, którym likwidator może je przekazać do przechowywania. Podobne problemy związane są z miejscem przechowywania akt szkół i przedszkoli;
- brak wiedzy o miejscach przechowywania dokumentacji firm, w tym spółek, zlikwidowanych w latach 1990–2003, będący skutkiem braku w ww. okresie obowiązku informowania m.in. przez syndyków i likwidatorów o miejscu przechowywania dokumentacji i obowiązku zabezpieczania na ten cel środków finansowych.

Ponadto, Zastępca Dyrektora AP w Warszawie ds. dokumentacji osobowej i płacowej wskazała, że Archiwum odnotowało sygnały o odmawianiu przez ZUS przyjęcia kopii dokumentacji pracowniczej przechowywanej przez urzędy miast i gmin w sytuacji, gdy nie były one organami założycielskimi dla pracodawców. Wyjaśniła, że problem ten m.in. przedstawiany był w rozmowach z NDAP.

Marszałkowie Województw zidentyfikowali następujące problemy w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do przechowywanej dokumentacji:

- brak narzędzi prawnych do ustalania niezarejestrowanych przechowawców i potencjalnych źródeł ich finansowania oraz egzekwowania jakości świadczonych przez przechowawców usług;
- wysokość opłat pobieranych przez przechowawców i długie oczekiwanie na dokumenty;
- niewywiązywanie się przechowawców z obowiązków informacyjnych, w tym o postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości;

- trudności w ustaleniu miejsca przechowywania dokumentacji.

Zdaniem Dyrektora Oddziału ZUS w Gdańsku dużym ułatwieniem dla poszukujących dokumentacji byłoby utworzenie jednej internetowej bazy zlikwidowanych firm, zawierającej informacje o miejscu przechowywania dokumentacji z zaznaczeniem rodzaju przechowawcy (np. archiwum państwowe, urząd administracji, przechowawca prowadzący działalność gospodarczą). Obecnie jest wiele takich baz i rejestrów, co niepotrzebnie wydłuża czas wyszukiwania szczególnie osobom starszym. W bazie powinna być zawarta informacja, czy przechowawca ma status przechowawcy uprawnionego, a za jej aktualizację powinna odpowiadać jedna instytucja, np. NDAP. Pozytywnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w bazie możliwości zgłaszania uwag, pytań lub zgłoszeń niewłaściwych praktyk oraz zasad obchodzenia się z przejętą dokumentacją. Takie sygnały byłyby podstawą do podejmowania działań kontrolnych i dyscyplinujących. Ponadto z punktu widzenia pracownika zlikwidowanego zakładu pracy niezrozumiałe jest, że ZUS ma obowiązek uwzględnić wyłącznie dokumentację wystawioną przez przechowawcę uprawnionego (tym bardziej, że za pozyskanie tej dokumentacji od przechowawcy zainteresowany uiszcza opłaty). Niejednokrotnie sądy zmieniają w tym zakresie decyzję ZUS, co stwarza pewnego rodzaju fikcję prawną dotyczącą funkcjonowania uprawnionych przechowawców, a dodatkowo obciąża Skarb Państwa kosztami postępowań sądowych.

Również eksperci w trakcie panelu podkreślali, że zmiany w przepisach są niezbędne, bowiem prowadzone w Ministerstwie Rozwoju prace nad zmianą przepisów dotyczących okresów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie rozwiążą problemów związanych z przechowywaniem i dostępem do dokumentacji wytworzonej przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy. Wskazywali, że źródłem kluczowych problemów związanych z zapewnieniem skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej należy upatrywać właśnie w braku informacji o wszystkich zlikwidowanych zakładach pracy oraz przechowawcach dokumentacji wytworzonej przez te zakłady, a postulowane zmiany powinny w szczególności zapewniać ich rozwiązanie w możliwie największym zakresie.

Skalę i skutki działań w zakresie udzielania obywatelom informacji o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, podejmowanych przez skontrolowane Archiwa, przedstawiono w punkcie 4.2.2.1. Informacji. Skontrolowane podmioty podejmowały również szereg innych działań w ww. zakresie.

Przykładowo:

- w latach 2013–2016 (I półrocze) AP w Gdańsku wystąpiło łącznie z ponad 100 wnioskami do urzędów administracji publicznej, w tym urzędów gmin, miast, wojewódzkich, marszałkowskich oraz jednostek samorządowych⁹³, spółdzielni⁹⁴, innych podmiotów, w tym prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej⁹⁵ o udzielenie informacji w sprawie przechowywanych w ich archiwach zakładowych akt zlikwidowanych jednostek organizacyjnych. Ponadto, w przypadku zapytań do urzędów miast i gmin, występowano również o przekazanie informacji dot. miejsc przechowywania akt wyrejestrowanych podmiotów, które działały na terenie gminy. W efekcie tych działań do Archiwum wpłynęło łącznie 72 odpowiedzi, w tym zawierające wnioskowane informacje. Dyrektor wyjaśnił, że uzyskane informacje wprowadzane były do wewnętrznej bazy zlikwidowanych zakładów pracy;
- w 2013 r. AP w Kielcach dokonywało weryfikacji domniemanych nielegalnych przechowawców w oparciu o ogólnodostępne informacje teleinformatyczne i dobrą wolę ewentualnego przechowawcy dokumentacji;

⁹³ 48 wystąpień w 2013 r., po jednym w 2015 r. i I półroczu 2016 r.

⁹⁴ Sześciu w 2013 r. i jednej w 2015 r.

⁹⁵ 13 w 2013 r., 18 w 2014 r., 12 w 2015 r. i czterech w I półroczu 2016 r.

- w skontrolowanych Oddziałach ZUS korzystano przede wszystkim z „Bazy zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy” stworzonej i udostępnionej przez Centralę ZUS⁹⁶, „Ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych” znajdującej się na stronie internetowej Dyrekcji oraz bazy „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców” znajdującej się na stronie internetowej AP w Warszawie. W oparciu o ww. bazy danych pracownicy Oddziałów ZUS udzielali pomocy w ustaleniu takich miejsc zainteresowanym.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez objęte kontrolą podmioty działania w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, opisane w punkcie 4.2.2.1. Informacji, a także opisane wyżej inne działania, podejmowane w celu zapewnienia obywatelom dostępu do tej dokumentacji. Działania te podejmowano często bez umocowania prawnego, w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne, przejawiające się w zgłaszanych problemach z uzyskaniem informacji o takich miejscach. Wykorzystywano do nich tworzone we własnym zakresie narzędzia, takie jak wprowadzone w odpowiedzi na ograniczony zakres i niekompletność ewidencji opisane wyżej bazy danych ZUS i AP w Warszawie. Działania te ograniczały wprawdzie skutki opisanych wyżej nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu, jednak nie mogły ich wyeliminować.

4.2.2.4. Realizacja przez oddziały ZUS uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy

Analiza stanu prawnego:

ZUS, będący państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹⁷), nadzorowaną w zakresie zgodności działań z obowiązującymi przepisami przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 66 ust. 2)⁹⁸, wykonuje zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, określone ww. ustawą (art. 3 ust. 1), przy czym w zakresie prowadzenia działalności, o której mowa w jej art. 68–71 (w tym m.in. ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych – art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz prowadzenia indywidualnych kont ubezpieczonych – art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. e) przysługują mu środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 2). Zasady ustalania wysokości świadczeń z ubezpieczeń emerytalnego i rentowego oraz zasady i tryb ich przyznawania określa ustawa o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy podstawę wymiaru emerytury dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. stanowi ustalona w sposób określony w ust. 4 i 5 tego artykułu przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę z uwzględnieniem ust. 6 i art. 176. Zgodnie z art. 15 ust. 6 tego aktu prawnego na wniosek ubezpieczonego podstawę wymiaru emerytury lub renty może stanowić ustalona w sposób określony w ust. 4 i 5 przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy (art. 15 ust. 2a).

Dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy (art. 173 ust. 1).

23 listopada 2011 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, zgodnie z którym środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz

⁹⁶ <http://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/baza-zlikwidowanych-lub-przeksztalconych-zakladow-pracy>.

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.

⁹⁸ Nadzór ten nie może dotyczyć spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej.

uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty są zaświadczenia pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymacja ubezpieczeniowa lub inny dokument, na podstawie którego można ustalić wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia (§ 21 ust. 1). Środkiem dowodowym mogą być również poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dokumentów dotyczących wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy (§ 28 ust. 1). Przepisy regulujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym prowadzonym w przypadku złożenia odwołania od decyzji organu rentowego, regulowanym przepisami k.p.c. W postępowaniu tym nie obowiązują ograniczenia, co do środków dowodowych stwierdzających wysokość zarobków lub dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty⁹⁹. Muszą to być jednak środki dowodowe, które pozwolą na wiarygodne ustalenie okoliczności faktycznych. Przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawierają unormowań, które pozwalałyby na ustalenie wynagrodzenia, będącego bazą do wyliczenia podstawy wymiaru w sposób przybliżony lub prawdopodobny¹⁰⁰.

Badanie sposobu rozpatrzenia przez skontrolowane Oddziały ZUS 301 wniosków o ustalenie kapitału początkowego, do których dołączono dokumentację dotyczącą wysokości wynagrodzenia, sporządzoną przez przechowawców akt osobowych i płacowych¹⁰¹ wykazało, że Oddziały ZUS, realizując uprawnienia do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, prawidłowo stosowały przepisy oraz obowiązujące w ZUS zasady obsługi wniosków o ustalenie i ponowne ustalenie kapitału początkowego¹⁰².

Zgodnie z tymi zasadami, przy rozpatrywaniu ww. wniosków dokonywano oceny formalnej dołączonej do nich dokumentacji, m.in. przez sprawdzenie, czy została wydana przez upoważnione podmioty. W Oddziałach ZUS prawidłowo dokonywano tej weryfikacji, wydając w jej efekcie decyzje w sprawie kapitału początkowego w oparciu o środki dowodowe, które zgodnie z przepisami mogły potwierdzać wysokość wynagrodzenia. W dwóch z pięciu skontrolowanych Oddziałów stwierdzono jednak przypadki:

- nieuznania w dwóch sprawach (w Oddziale ZUS w Białymstoku) za dowód dokumentacji pochodzącej od upoważnionego przechowawcy dokumentacji. W obu sprawach do wyliczenia kapitału początkowego, zamiast faktycznego, przyjęto minimalne wynagrodzenie za pracę;
W jednej sprawie wiarygodność przedłożonego wypisu z listy płac, potwierdzonego za zgodność z oryginałem przez przechowawcę, budziła wątpliwości Oddziału ZUS, jednak Oddział nie wystąpił o uzupełnienie przez wnioskodawcę dokumentacji. W drugiej sprawie ustalono wysokość wynagrodzenia bez uwzględnienia dokumentów potwierdzających tę wysokość, wydanych i poświadczonych za zgodność z oryginałem przez AP w Białymstoku, uzasadniając to brakiem pisma przewodniego. Było to sprzeczne z art. 51a ust. 2 pkt 1 ustawy o archiwach i § 28

⁹⁹ Wyroki Sądu Najwyższego z: 2 lutego 1996 r. (II URN 3/95, OSNAPiUS 1996 Nr 16, poz. 239), 25 lipca 1997 r. (II UKN 186/97, OSNAPiUS 1998 Nr 11, poz. 342), 14 czerwca 2006 r. (I UK 115/06, OSNP 2007 nr 17–18, poz. 257) i 8 sierpnia 2006 r. (I UK 27/06, OSNP 2007 nr 15–16, poz. 235).

¹⁰⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2007 r. (I UK 36/07, LEX nr 390123) oraz wyroki Sądów Apelacyjnych w: Warszawie z 20 czerwca 2007 r. (III AUa 482/07, OSA 2009/1/1), Wrocławiu z 29 marca 2012 r. (III AUa 1411/11, LEX nr 1171347), Białymstoku z 5 września 2012 r. (III AUa 1220434, LEX nr 1220434) i Szczecinie z 4 lutego 2014 r. (III AUa 642/13, LEX nr 1455622).

¹⁰¹ W Oddziale ZUS w Krakowie badaniem objęto 61 wniosków, a w pozostałych Oddziałach po 60 wniosków.

¹⁰² 1) „Zasady obsługi wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego przez komórki świadczeń emerytalno-rentowych” (wprowadzone zarządzeniem Prezesa ZUS nr 46 z 29 marca 2013 r.) określające sposób rozpatrywania wniosków. Zgodnie z nimi do zadań komórek emerytalno-rentowych należała weryfikacja dokumentów, potwierdzających okresy składkowe i nieskładkowe przed 1 stycznia 1999 r. oraz wysokość wynagrodzenia, dochodu lub uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru początkowego. 2) Procedura pn. „Obsługa wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego” (wprowadzona pismem okólnym nr 5 z 7 lutego 2013 r. Dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych) określająca szczegółowy tryb postępowania w zakresie ustalania kapitału początkowego. Zgodnie z nią, po otrzymaniu zarejestrowanego wniosku o ustalenie kapitału początkowego, należało dokonać oceny formalnej dokumentów, m.in. przez sprawdzenie, czy dokumenty wydały uprawnione organy/osoby.

ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

- uznania za dowód dokumentacji pochodzącej od nieupoważnionych przechowawców dokumentacji (w czterech sprawach w Oddziale ZUS w Białymstoku i w jednej sprawie w I Oddziale ZUS w Warszawie);

W Oddziale ZUS w Białymstoku uznano, jako dowód przy wyliczaniu kapitału, dokumentację pochodzącą od przechowawcy niewpisanego (jedna sprawa) i przechowawcy wykreślonego z rejestru (jedna sprawa) oraz od przedsiębiorcy nieprowadzącego działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji (dwie sprawy), a w I Oddziale ZUS w Warszawie – dokumentację pochodzącą od podmiotu, który nie był następcą prawnym zlikwidowanego zakładu pracy, a przechowywał dokumentację nieodpłatnie (jedna sprawa), tj. od podmiotów nieupoważnionych do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy w rozumieniu § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia.

- uznania w 10 sprawach (w I Oddziale ZUS w Warszawie) za dowód dokumentacji pochodzącej od upoważnionych przechowawców dokumentacji, jednak nie mogącej, z uwagi na obowiązujące przepisy, stanowić takiego dowodu.

W Oddziale uznano zaświadczenia wystawione przez podmioty upoważnione do przechowywania dokumentacji, podczas gdy przepis § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia dopuszcza jako środek dowodowy jedynie poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów wydawane przez tych przechowawców.

Realizacja przez Oddziały ZUS ww. zadań odbywała się jednak na podstawie przepisów, które nie uwzględniały niekorzystnej sytuacji, w której znaleźli się ubezpieczeni na skutek opisanych wad systemu. Zgodnie z tymi przepisami jako środek dowodowy, potwierdzający wysokość wynagrodzenia dla ustalenia kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych, dopuszczono kopie dokumentów wydane przez jednostki upoważnione do ich przechowywania (w szczególności przez przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, organy założycielskie oraz następców prawnych pracodawców – przyjmuje się przy tym, że po zakończeniu przez przedsiębiorcę prowadzenia działalności gospodarczej, ani były właściciel, ani likwidator, czy syndyk nie mają prawa wystawiać byłym pracownikom jakichkolwiek dokumentów, gdyż nie mają już prawa do reprezentowania nieistniejącej firmy), a w przypadku niemożności ustalenia podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy, za podstawę ich wymiaru można było przyjąć jedynie kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia.

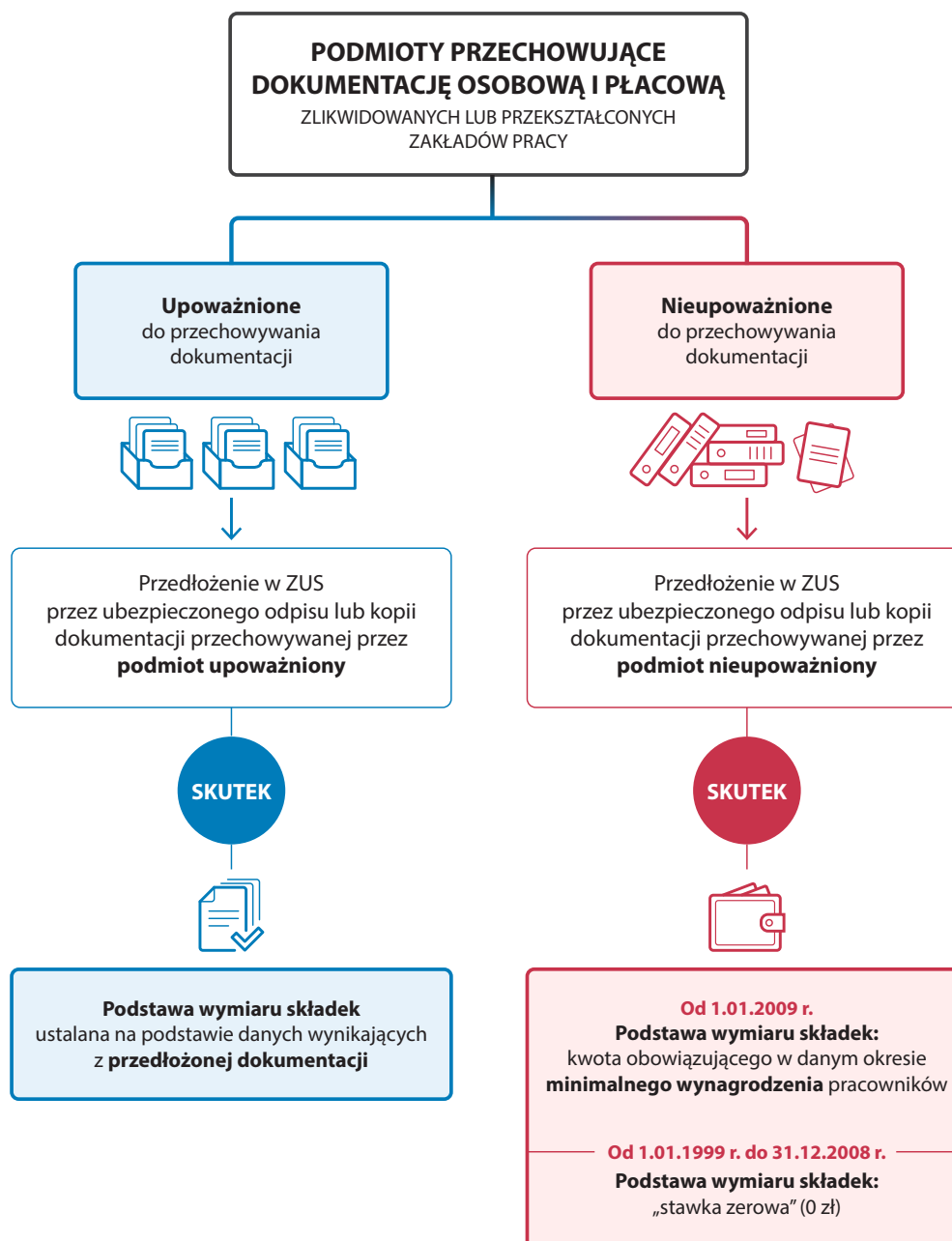
Przepisy regulujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym, prowadzonym w przypadku odwołania od decyzji organu rentowego, regulowanym przepisami k.p.c. Ograniczenia dowodowe w tym postępowaniu mogą wynikać tylko z przepisów k.p.c., przy czym przepisy szczególne regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawierają dodatkowych ograniczeń w stosunku do przepisów ogólnych regulujących postępowanie dowodowe (art. 235–309 k.p.c.). Oznacza to, że fakty, od których uzależnione jest prawo do renty lub emerytury oraz wysokość tych świadczeń, można wykazywać wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w k.p.c. W siedmiu przypadkach, zakończonych przyjęciem (z powodu nieuznania całości lub części dokumentacji, która dotyczyła wynagrodzenia) podstawy wymiaru kapitału w innej wysokości niż wnioskowana, strony złożyły odwołania do sądu. We wszystkich przypadkach sąd, nie będąc związanym ograniczeniami w zakresie postępowania dowodowego stosowanymi w postępowaniu przed ZUS, zmienił decyzję ZUS.

Przykładowo: w pięciu przypadkach Oddział ZUS w Białymstoku nie uwzględnił zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu wystawionych przez przechowawcę upoważnionego postanowieniem sądu rejonowego

do przechowywania dokumentów zlikwidowanego podmiotu¹⁰³, ale nieprowadzącego działalności gospodarczej w zakresie przechowania akt, ponieważ Centrala ZUS wskazała, że zaświadczenie może wydawać przechowawca prowadzący taką działalność. W trzech z ww. przypadków nie uznano okresu zatrudnienia potwierdzonego zaświadczeniem, a w dwóch nie uwzględniono wynagrodzenia potwierdzonego zaświadczeniem, przyjmując wynagrodzenie minimalne. Od decyzji w ww. sprawach wniesiono odwołanie. Sąd powołał biegłego z zakresu rachunkowości, który wystąpił do przechowawcy o dodatkową dokumentację i na tej podstawie ustalił kapitał początkowy w wysokości wyższej od ustalonej przez Oddział ZUS.

Infografika nr 4

Zróżnicowanie sytuacji ubezpieczonych w zależności od statusu prawnego przechowawcy



Źródło: Ustawa o archiwach, ustawa o emeryturach i rentach z FUS, rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

¹⁰³ Potwierdzone przez opublikowanie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Oddziały ZUS nie posiadały danych o liczbie wniosków, do których dołączono dokumentację dotyczącą wysokości wynagrodzenia, sporządzoną przez przechowawców akt osobowych i płacowych, jednak nawet posiadanie ww. danych nie obrazowałoby skali problemu. Można bowiem zakładać, że część osób nieposiadających wymaganej dokumentacji po prostu nie składała wniosków lub nie dołączała do wniosków dokumentacji pochodzącej od nieuprawnionych przechowawców.

W latach 2013–2016 ZUS podejmował szereg działań w zakresie upowszechnienia wiedzy o kapitale początkowym i jego znaczeniu przy ustalaniu świadczeń emerytalno-rentowych, mających na celu również podkreślenie nietrwałości papierowej dokumentacji oraz rosnących trudności w jej poszukiwaniu i pozyskaniu za okresy zatrudnienia przed 1999 r. W ramach tych działań (wykorzystujących w głównej mierze nowoczesne środki komunikacji – ZUS przykłada istotną wagę do komunikacji elektronicznej, jednak zapewnia również możliwość komunikacji tradycyjnymi kanałami) m.in.:

- w latach 2013–2014 zaktualizowano i przebudowano treści dotyczące kapitału początkowego na stronach internetowych ZUS, umieszczono na stronie internetowej baner promujący ustalenie kapitału, a na ekranach multimedialnych treści edukujące w zakresie kapitału i zachęcające do składania wniosków o jego ustalenie;
- podejmowano czynności w zakresie rozpowszechniania aktualnej informacji i wiedzy w mediach (m.in. współpracowano w opracowywaniu treści informacji dla prasy i wydawnictw własnych, uczestniczono w dyżurach telefonicznych w redakcjach);
- opracowano katalog i karty usług, w tym kartę usługi „Kapitał początkowy” (dokument opisujący zrozumiałym językiem, w formie pytanie-odpowiedź, ścieżkę załatwienia sprawy), udostępnione w 2016 r. w formie papierowej w specjalnie utworzonym segregatorze na salach obsługi klienta oraz w formie elektronicznej – przez Internet;
- podjęto działania informacyjne w zakresie pozyskiwania i gromadzenia dokumentacji niezbędnej m.in. do ustalenia kapitału początkowego (akcja objęła zweryfikowanie i aktualizację treści zamieszczonych na stronie internetowej, współpracę z mediami, opracowanie materiału do publikacji i udział w audycji „ZUS dla Ciebie”¹⁰⁴).

Mając na uwadze brak świadomości wielu ubezpieczonych o wpływie kapitału początkowego na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, wadze właściwego dokumentowania wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia przed organem rentowym, a także korzystnych dla ubezpieczonych skutkach wprowadzenia od 1 stycznia 2009 r. za podstawę wymiaru składek – w sytuacji, gdy nie można jej ustalić za okres pozostawania w stosunku pracy – kwoty obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia (zamiast obowiązującej do tego dnia „stawki zerowej”), eksperci w trakcie panelu prezentowali stanowisko, że zasadne jest przeprowadzenie przez ZUS akcji informacyjnych o zmianach w systemie emerytalno-rentowym (w szczególności mających wpływ na wysokość kapitału początkowego oraz świadczeń emerytalno-rentowych) – dostosowanych w formach przekazu do potrzeb i uwarunkowań różnych grup klientów ZUS, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych. Zdaniem ekspertów, jedynie odpowiadająca tym wymogom kampania informacyjna zapewni ubezpieczonym dostęp do istotnych informacji, mogących mieć wpływ na wysokość przyszłych świadczeń, a w efekcie – jakość życia.

¹⁰⁴ Dane z opracowania Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych ZUS „KAPITAŁ POCZĄTKOWY Działania informacyjne podjęte przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2013–2016”, przedstawione przez przedstawiciela ZUS na panelu ekspertów.

Mając na względzie interesy ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej”, NIK uważa za zasadne przeprowadzenie przez ZUS akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające powyższą zmianę, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS.

Ponadto NIK zauważa, że:

- z dniem 1 stycznia 1999 r., tj. z dniem wejścia w życie reformy emerytalnej, pracodawcy mieli obowiązek przechowywania dokumentacji osobowej wytworzonej w okresie ostatnich 50 lat, jednak w przypadku dokumentacji płacowej (niezbędnej do ustalenia wysokości kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych) obowiązek ten dotyczył jedynie dokumentacji wytworzonej od 1980 r. Wprawdzie wymóg przechowywania dokumentacji z określonego okresu nie oznaczał obowiązku zniszczenia dokumentacji wytworzonej wcześniej (decyzja w tej sprawie należała do pracodawcy) w praktyce jednak, w wyniku niestanowiącego naruszenia prawa zniszczenia przed 1 stycznia 1999 r. przez pracodawcę dokumentacji płacowej wytworzonej przed 1980 r., część obywateli pozbawiona została (niezależnie od ograniczeń wynikających z opisanych wyżej wad systemu) możliwości skorzystania w pełnym zakresie z przysługującego im uprawnienia do ustalenia kapitału początkowego oraz przyznawanych i przeliczanych od 1999 r. emerytur na podstawie zarobków z 20 lat dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej;
- problem przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców dotyczy nie tylko dokumentacji wytworzonej przed 1999 r., ale i po tym roku – ze względu na obowiązujące zasady dokumentowania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a w przypadku rent – z uwagi na fakt, iż po 1998 r. przy ustalaniu prawa do renty i jej wysokości nadal bierze się uwagę okresy składkowe i nieskładkowe;
- o skali problemu świadczy fakt, że według szacunków na 1 stycznia 1999 r. liczba ubezpieczonych, którym ZUS powinien ustalić kapitał początkowy, wynosiła około 11 mln. Tymczasem, według szacunkowych danych, na koniec 2016 r. (po 17 latach obowiązywania reformy) ZUS rozpatrzył sprawy o ustalenie kapitału początkowego dla około 8,8 mln ubezpieczonych¹⁰⁵, a jedynie w 2015 r. w ZUS zarejestrowano 1,4 mln spraw o ustalenie kapitału początkowego, w tym 0,2 mln pierwszorazowych i 1,2 mln wymagających ponownego wydania decyzji¹⁰⁶. W latach 1999–2015 przyznano po raz pierwszy około 4,5 mln świadczeń emerytalno-rentowych¹⁰⁷, a same skutki finansowe wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania, w przypadku braku uznawanej dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia, do podstawy wymiaru emerytur kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast dotychczasowej „stawki zerowej”, ZUS oszacował na 300 mln zł rocznie¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Dane z opracowania Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych ZUS „KAPITAŁ POCZĄTKOWY Działania informacyjne podjęte przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2013–2016”, przedstawionego przez przedstawiciela ZUS na panelu ekspertów.

¹⁰⁶ Por. „Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2015 rok”.

¹⁰⁷ Liczba przybliżona, ustalona na podstawie danych zawartych w „Rocznikach statystycznych Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy”, publikowanych przez ZUS (dane za lata 1999–2011) i „Rocznikach statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej”, publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (dane za lata 2012–2015), uwzględniająca w latach 2006–2011 jedynie emerytów i rencistów, którym przyznano świadczenie po raz pierwszy i którzy to świadczenie pobierali.

¹⁰⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192 poz. 1180) – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/633>.

5.1 Przygotowanie kontroli

Z punktu widzenia ekonomiki kontroli, do osiągnięcia celu kontroli wystarczające było przeprowadzenie jej w czterech grupach podmiotów: Dyrekcji, archiwach państwowych, urzędach marszałkowskich oraz oddziałach ZUS. Jednolitość systemu w całym kraju powoduje, że oprócz kontroli Dyrekcji wystarczyło zbadanie pięciu z każdej z trzech grup pozostałych jednostek. Problem, związany z jedynie częściowym pokrywaniem się właściwości miejscowej poszczególnych grup jednostek (17 urzędów marszałkowskich, 30 archiwów państwowych niemających charakteru centralnego i 43 oddziały ZUS) rozwiązano przez dobór do kontroli jednostek z województwa mazowieckiego (na terenie którego funkcjonuje AP w Warszawie, do którego z dniem 7 października 2013 r. włączono Archiwum Państwowe Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku) oraz jednostek z czterech województw, na terenie których właściwość miejscowa jednostek z poszczególnych grup jest zbliżona. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawia załącznik nr 2 do Informacji.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano od GIODO i Głównego Inspektora Pracy informacje dotyczące odpowiednio:

- liczby zarejestrowanych zbiorów danych osobowych przez przechowawców wpisanych i niewpisanych do rejestrów przechowawców akt osobowych i płacowych, działań podejmowanych przez GIODO w stosunku do tych podmiotów (lub do właściwych organów) w ramach posiadanych uprawnień i ich efektów, a także ewentualnych problemów, związanych z realizacją tych uprawnień;
- ewentualnych informacji i sygnałów, otrzymywanych przez Głównego Inspektora Pracy od byłych pracowników zlikwidowanych zakładów pracy lub innych podmiotów, o trudnościach w ustaleniu miejsca przechowywania dokumentacji pracowniczej lub niszczeniu takiej dokumentacji, działań podejmowanych w takich przypadkach w ramach posiadanych uprawnień i ich efektów, a także ewentualnych problemów, związanych z realizacją tych uprawnień.

Wyniki przeprowadzonych kontroli zostały przedstawione w 16 wystąpieniach pokontrolnych. W przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek 12 wystąpieniach pokontrolnych¹⁰⁹, NIK przedstawiła łącznie 34 wnioski, w których postulowała:

- do NDAP o:
 - ♦ *załatwianie spraw dotyczących odmowy nakazania złożenia dokumentacji na odpłatne przechowanie w archiwum państwowym w drodze decyzji administracyjnej;*
 - ♦ *uzupełnienie ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych o dane dotyczące zakresu działalności, wykonywanej przez przechowawców, wymagane 51g ust.4 pkt 2 ustawy o archiwach;*
 - ♦ *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;*
- do Dyrektorów Archiwów m.in. o:
 - ♦ *podjęcie działań w celu zapewnienia, aby dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców przechowywana była w pomieszczeniach spełniających określone przepisami warunki dotyczące wilgotności, temperatury oraz*

¹⁰⁹ Nie formułowano wniosków w wystąpieniach do Marszałka Województwa Podlaskiego, Dyrektorów Oddziałów ZUS w: Gdańsku, Kielcach i Krakowie.

niewłaściwe i nie zapewniło jego skuteczności. Podkreślali również konieczność zmian w przepisach wskazując, że prowadzone w Ministerstwie Rozwoju prace nad zmianą przepisów dotyczących okresów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie rozwiążą problemów związanych z przechowywaniem i dostępem do dokumentacji wytworzonej przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Na **finansowe rezultaty kontroli** złożyły się:

- **finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 2.728,1 tys. zł**, z tego:
 - **kwoty nienależnie uzyskane: 2.009,2 tys. zł** (kwoty uzyskane w kontrolowanym okresie przez archiwa państwowe z tytułu prowadzenia przez nie działalności w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności osobowej i płacowej, gromadzone przez te archiwa na rachunku sum na zlecenie, mimo obowiązku odprowadzenia ich na rachunek dochodów budżetu państwa);
 - **sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 718,9 tys. zł** (kwoty odpowiadające nieujętych w księgach rachunkowych AP w Warszawie decyzjom, ustalającym wysokość środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej oraz decyzjom umarzającym należności wynikające z ww. decyzji, które miały wpływ na wysokość należności wykazanych przez ww. jednostkę w sprawozdaniach budżetowych: Rb-N za IV kwartał 2015 r. i Rb-27 za 2015 r.);
- **korzyści finansowe (pozyskane pożytki finansowe): 920,7 tys. zł** (kwoty zgromadzone przez AN w Krakowie, AP w Gdańsku i AP w Białymstoku na rachunkach sum na zlecenie z tytułu prowadzenia działalności w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności osobowej i płacowej, przekazane przez te jednostki – w wyniku ustaleń kontroli – na rachunek dochodów budżetu państwa).

Ponadto w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, opisanymi na str. 23–27 Informacji, Najwyższa Izba Kontroli skierowała dwa zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w pozostałych przypadkach zawiadomienia takie są opracowywane).

Zestawienie stanu dokumentacji niearchiwalnej na 31 grudnia 2015 r., przejętej na podstawie przepisów ustawy o archiwach przez skontrolowane archiwa państwowe

Lp.	Rodzaj dokumentacji	Jednostka rozliczeniowa	Łącznie			AP w Białymstoku			AP w Gdańsku		
			ogółem	z tego przejęta:		ogółem	z tego przejęta:		ogółem	z tego przejęta:	
				umowami	pozostała		umowami	pozostała		umowami	pozostała
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	osobowa	metry bieżące	15237,5	7057,5	8180	33,61	33,61	0	137,04	137,04	0
		jednostki archiwalne	2256006	1254278	1001728	5384	5384	0	8307	8307	0
2	płacowa	metry bieżące	5745,11	2903,04	2842,07	31,42	31,42	0	23,17	23,17	0
		jednostki archiwalne	318936	143787	175149	820	820	0	467	467	0
3	inna	metry bieżące	10979,12	8781,02	2198,1	24,46	24,46	0	266,39	266,39	0
		jednostki archiwalne	368645	236459	132186	752	752	0	13097	13097	0
4	Razem	metry bieżące	31961,73	18741,56	13220,17	89,49	89,49	0	426,6	426,6	0
		jednostki archiwalne	2943587	1634524	1309063	6956	6956	0	21871	21871	0
Lp.	Rodzaj dokumentacji	Jednostka rozliczeniowa	AP w Kielcach			AN w Krakowie			AP w Warszawie		
			ogółem	z tego przejęta:		ogółem	z tego przejęta:		ogółem	z tego przejęta:	
				umowami	pozostała		umowami	pozostała		umowami	pozostała
1	2	3	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1	osobowa	metry bieżące	52,85	52,26	0,59	758,89	757,99	0,9	14255,11	6076,6	8178,51
		jednostki archiwalne	15217	15037	180	119455	119281	174	2107643	1106269	1001374
2	płacowa	metry bieżące	36,25	32,25	4	124,51	124,51	0	5529,76	2691,69	2838,07
		jednostki archiwalne	1160	1078	82	20369	20369	0	296120	121053	175067
3	inna	metry bieżące	57,76	49,46	8,3	2591,52	2591,42	0,1	8038,99	5849,29	2189,7
		jednostki archiwalne	1551	1291	260	74507	74501	6	278738	146818	131920
4	Razem	metry bieżące	146,86	134,56	12,89	3474,92	3473,92	1	27823,86	14617,58	13206,28
		jednostki archiwalne	17928	17406	522	214331	214151	180	2682501	1374140	1308361

Wykaz skontrolowanych jednostek, ich kierowników oraz kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

L.p.	Podmiot	Imię i nazwisko oraz funkcja kierownika jednostki kontrolowanej	Kontrolna jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	2	3	4
1.	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych w Warszawie	Wojciech Woźniak, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych (od 21 kwietnia 2016 r.) Władysław Stępnik, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych (od 10 sierpnia 2011 r. do 1 lutego 2016 r.) Andrzej Biernat, p.o. Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (od 2 lutego 2016 r. do 20 kwietnia 2016 r.)	Delegatura w Gdańsku
2.	Archiwum Państwowe w Gdańsku	Piotr Wierzbicki, Dyrektor	
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego	
4.	Oddziału ZUS w Gdańsku	Aneta Pawłowska, Dyrektor (od 1 grudnia 2016 r. – od 1 marca 2016 r. pełniąca obowiązki Dyrektora) Wcześniej Dyrektorem była Renata Ziółkowska	
5.	Archiwum Państwowe w Białymstoku	Marek Kietliński, Dyrektor	Delegatura w Białymstoku
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego (od 9 listopada 2015 r.) Wcześniej Marszałkami Województwa Podlaskiego byli Mieczysław Kazimierz Baszko i Jarosław Zygmunt Dworzański	
7.	Oddziału ZUS w Białymstoku	Jerzy Maciej Kraszewski, Dyrektor Oddziału (od 1 grudnia 2016 r.) Wcześniej Dyrektorem Oddziału był Zbigniew Zaniewski	
8.	Archiwum Państwowe w Kielcach	Wiesława Rutkowska, Dyrektor	Delegatura w Kielcach
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	
10.	Oddziału ZUS w Kielcach	Jerzy Dalka, Dyrektor	
11.	Archiwum Narodowe w Krakowie	dr hab. Wojciech Krawczuk, Dyrektor	Delegatura w Krakowie
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego (od 9 listopada 2015 r.) Wcześniej Marszałkiem Województwa Małopolskiego był Marek Sowa	
13.	Oddziału ZUS w Krakowie	Marcin Kopeć, Dyrektor	
14.	Archiwum Państwowe w Warszawie	Monika Jurgo-Puszcz, Dyrektor (od 3 stycznia 2017 r.) Wcześniej Dyrektorem była Janina Gregorowicz	Delegatura w Warszawie
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego	
16.	I Oddział ZUS w Warszawie	Małgorzata Zdrodowska, Dyrektor	

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2016 r. poz. 21, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104 poz. 450, ze zm.) – obow. do 31 grudnia 1998 r.
10. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383).
18. Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.).
22. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1808, ze zm.).
23. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311).
24. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 2 marca 2007 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 64 poz. 426).
26. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.).

27. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
28. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).
29. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195, ze zm.).
30. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2013 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1223, ze zm.).
31. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. poz. 415, ze zm.).
32. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 561, ze zm.).
33. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 460, ze zm.).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) – obow. do 22 listopada 2011 r.
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1391, ze zm.).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. poz. 1159, ze zm.).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 1330, ze zm.).
39. Rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 41, poz. 216) – obow. do 23 października 2002 r.
40. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35 ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 1995 r.
41. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1375) – obow. do 31 października 2015 r.
42. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania (Dz. U. Nr 28, poz. 240).

43. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (Dz. U. Nr 32, poz. 284).
44. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).
45. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719).
46. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412) – obow. od 23 listopada 2011 r..
47. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
12. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
13. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
15. Minister Sprawiedliwości
16. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
17. Główny Inspektor Pracy
18. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
19. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych
20. Wojewodowie (wersja elektroniczna)
21. Marszałkowie Województw (wersja elektroniczna)



MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI
SPOŁECZNEJ

Warszawa, dn. 6 października 2017 r.

Marcin Zieleniecki
Podsekretarz Stanu

DUS.II.0811.1.2017.CG

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

W odpowiedzi na pismo Pani Prezes z dnia 22 września br., przekazujące informację o wynikach kontroli skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W wyniku przeprowadzonej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej „NIK”), której tematem była „Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej” – sformułowano ogólną ocenę (o charakterze opisowym), zgodnie z którą „obecnie funkcjonujący w Polsce system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r., a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy”.

Powyższa ocena (poparta oczywiście obszerną argumentacją) spowodowała, że również do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych, skierowano wnioski dokonania określonych zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.

U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą emerytalną” i w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy, tj. rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. nr 237, poz. 1412), zwanym dalej „rozporządzeniem MPiPS z 11.10.2011 r.”.

Trzeba jednakże przy tym wskazać, że gros postulatów o charakterze legislacyjnym – w tym m. in. dokonania stosownych zmian w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1506, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o archiwach” – zostało skierowanych do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jako podmiotu odpowiedzialnego za właściwe zorganizowanie systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

Zgodnie z art. 94 pkt 9a i b Kodeksu pracy, pracodawca jest obowiązany prowadzić dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników, a także przechowywać (przez określony czas) tę dokumentację oraz akta osobowe pracowników w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zaznaczyć przy tym trzeba, że w przypadku określonych dokumentów, tj. list płac, kart wynagrodzeń albo innych dowodów, na podstawie których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty, zgodnie z art. 125a ust. 4 ustawy emerytalnej, okres ich przechowywania wynosi 50 lat od dnia zakończenia przez pracownika/ubezpieczonego pracy u danego płatnika składek/pracodawcy.

Obowiązek ten nie ustaje w sytuacji przekształcenia pracodawcy. Zgodnie bowiem z § 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w *sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika* (Dz. U. z 2017 r. poz. 894) w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę (art. 23¹ k.p.) albo gdy w odrębnych przepisach przewidziane jest następstwo prawne nowego pracodawcy w stosunkach pracy nawiązanych przez poprzedniego pracodawcę, dotychczasowy pracodawca jest obowiązany przekazać akta osobowe pracownika oraz pozostałą dokumentację (w sprawach związanych z jego stosunkiem pracy) pracodawcy, przejmującemu tego pracownika.

Natomiast w sytuacji, gdy pracodawca definitywnie kończy swoją działalność – przestają mieć do niego zastosowanie przepisy Kodeksu pracy dotyczące obowiązku prowadzenia i odpowiedniego przechowywania akt osobowych pracowników oraz pozostałej dokumentacji pracowniczej, a zastosowanie mają przepisy rozdziału 4a ustawy o archiwach. Zgodnie z tymi przepisami działalność gospodarczą polegającą na przechowywaniu

dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców uznano za działalność regulowaną i nałożono na przedsiębiorców prowadzących taką działalność obowiązek jej zarejestrowania u właściwego wojewody (a obecnie u marszałka województwa). Przedsiębiorców prowadzących taką działalność zobowiązano do jej zarejestrowania do końca 2005 r. Ponadto zobowiązano ich również m.in. do posiadania odpowiedniej bazy organizacyjno-technicznej, przeszkolonych pracowników i przekazywania danych o przejętej dokumentacji do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej „ZUS”) i Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (dalej: „NDAP”).

Niestety, jak wskazano w raporcie, nie wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców wywiązały się z powyższych regulacji (z przekazanych informacji wynika że około czterystu komercyjnych przechowawców nie wywiązało się z obowiązku rejestracji, z takiego obowiązku wywiązało się zaś 218 podmiotów). Zwrócono także uwagę na fakt, iż w praktyce funkcjonują również różne podmioty, które przechowują dokumentację pracowniczą bez związku z prowadzoną działalnością (np. osoby fizyczne, czy organy gmin, niepełniące roli organów założycielskich wobec przedsiębiorców, których dokumentację przechowują).

Taka sytuacja powoduje zaś, że nie wszyscy ubezpieczeni mogą w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe przedstawić dokumentację płacową, która stanowi (przed organem rentowym), zgodnie z obowiązującym prawem, środek dowodowy potwierdzający wysokość uzyskiwanego wynagrodzenia. W myśl bowiem § 28 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 11.10.2011 r. organy rentowe mogą uwzględnić jedynie dokumentację płacową zlikwidowanych zakładów pracy, jeśli została poświadczona za zgodność z oryginałem przez podmioty uprawnione do jej przechowywania (w szczególności przez przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą na podstawie wpisu do rejestru, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, organy założycielskie oraz następców prawnych pracodawców).

Ponadto, w przekonaniu NIK, duży problem dla ubezpieczanych stanowi fakt, że chociaż od dnia 1 stycznia 1999 r, pracodawcy mieli obowiązek przechowywania dokumentacji osobowej wytworzonej w okresie ostatnich 50 lat, to jednak w przypadku dokumentacji płacowej (niezbędnej do ustalenia wysokości kapitału początkowego i świadczeń emerytalno-rentowych) obowiązek ten dotyczył jedynie dokumentacji wytworzonej od 1980 r. Spowodowało to, że część obywateli trwale pozbawiona została możliwości skorzystania w pełnym zakresie z przysługującego im uprawnienia do ustalenia kapitału początkowego oraz przyznawanych i przeliczanych od 1999 r. emerytur na podstawie

zarobków z 20 lat dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej. Co prawda wymóg przechowywania dokumentacji z określonego okresu nie oznaczał obowiązku zniszczenia dokumentacji wytworzonej wcześniej, to jednak część pracodawców taką dokumentację zniszczyła.

W związku z powyższym oraz mając na względzie wciąż dużą liczbę ubezpieczonych, którzy nie mają ustalonego kapitału początkowego (ok. 2 mln osób), możliwość występowania przez świadczeniobiorców z wnioskami o przeliczenie świadczeń emerytalno-rentowych, a także na wykorzystywanie w postępowaniu emerytalno-rentowym dokumentacji osobowej i płacowej pracowników za okresy przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r., prowadzący kontrolę sformułował postulaty o charakterze legislacyjnym również do Ministra, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, których celem jest:

- 1) w ustawie emerytalnej - nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy);
- 2) w rozporządzeniu MPiPS z 11.10.2011 r. – rozszerzenie określonego w § 28 tego aktu prawnego katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń – o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przy czym przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).

Przed przejściem do oceny zasadności ww. postulatów, należy podkreślić, (w odniesieniu problemu związanego z trudnościami z udokumentowaniem przez ubezpieczonych wynagrodzeń z okresu sprzed 1980 r., który uwydatnił się od dnia 1 stycznia 1999 r.), że Ministerstwo i Zakład Ubezpieczeń Społecznych już w lipcu 1999 r. zajęły w tej sprawie wspólne stanowisko, które ułatwiło ubezpieczonym dokumentowanie wynagrodzeń w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe.

Zgodnie z tym stanowiskiem złagodzone zostały zasady dotyczące dokumentowania uzyskiwanego wynagrodzenia przez osoby ubiegające się o przyznanie lub przeliczenie świadczenia emerytalno-rentowego. Mianowicie ustalono, że w przypadku braku w zakładzie

pracy dokumentacji płacowej oraz braku wpisu o zarobkach w legitymacji ubezpieczeniowej, istnieje możliwość ustalenia wysokości zarobków na podstawie dokumentacji zastępczej, tj. na podstawie akt osobowych pracownika, a więc na podstawie umów o pracę, pism o powołaniu, mianowaniu oraz innych pism określających wynagrodzenie pracownika, których okres przechowywania wynosi 50 lat od zakończenia pracy przez pracownika.

Wystawiając zaświadczenie o wynagrodzeniu dla potrzeb emerytalno-rentowych na podstawie dokumentacji zastępczej (akt osobowych pracownika) pracodawca może uwzględnić w zaświadczeniu tylko te składniki wynagrodzenia określonego w aktach osobowych, które przysługiwały bezwarunkowo w czasie trwania zatrudnienia jako stałe składniki w określonej wysokości, np. wynagrodzenie zasadnicze, stałe dodatki określone kwotowo itp. Inne składniki wynagrodzenia, np. premie i nagrody mogą być uwzględnione tylko wówczas, jeżeli zachowana dokumentacja wskazuje niewątpliwie na ich faktyczną wypłatę w określonej wysokości, od której została odprowadzona składka na ubezpieczenie społeczne. Dopuszcza się ustalanie przez zakład pracy wynagrodzenia określonego w dokumentacji osobowej stawką godzinową, pod warunkiem jednak, że w aktach osobowych pracownika zachowały się dane dotyczące liczby faktycznie przepracowanych godzin w danym okresie (dziennie, tygodniowo, miesięcznie).

Należy zaznaczyć, że stanowisko to jest nadal stosowane przez organy rentowe, a informacje o jego treści przekazywane są zainteresowanym w wyjaśnieniach kierowanych do nich przez Ministerstwo oraz dostępne są na stronie internetowej ZUS.

Przechodząc z kolei do sformułowanych przez NIK postulatów legislacyjnych, resort rodziny, pracy i polityki społecznej pragnie na wstępie podkreślić, że ze zrozumieniem podchodzi do idei proponowanych zmian, iż określony dokument nie traci „waloru oryginalności” z powodu jego przechowywania przez nieuprawniony podmiot (stąd też zapewne sformułowano propozycję, aby ZUS występował do tych podmiotów o takie dokumenty oraz wysunięto postulat odpowiedniego uzupełnienia § 28 rozporządzenia MPiPS z 11.10.2011 r.).

Rozumiejąc tą ideę, należy jednakże podkreślić, że głównym założeniem przy tworzeniu przepisu § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia było to, aby dowód w postaci kopi określonej w tym przepisie dokumentacji (poświadczonej za zgodność z oryginałem) pochodził od podmiotu, w którym zatrudniono pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, tj. osoby posiadające specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową, bo tylko tak przygotowane osoby są w stanie rzetelnie wykonywać czynności polegające na gromadzeniu, ewidencjonowaniu, opracowaniu i zabezpieczeniu dokumentacji oraz na wydawaniu z niej

odpisów i kopii (zob. art. 51d i 51m ustawy o archiwach¹). ZUS zaś takim „instrumentarium osobowym” nie dysponuje, stąd też trudno uznać za zasadne nowelizowanie tej regulacji.

Trzeba również zaznaczyć, że z sygnałów przekazywanych do Ministerstwa (vide np. pismo Prezesa ZUS z dnia 17 kwietnia 2015 r. - w załączeniu) wynika, „ *iż przypadki, w których organ rentowy odmawia uwzględnienia danych z dokumentów wystawionych przez podmiot nieposiadający uprawnień w tym zakresie, są sporadyczne*”. W ww. piśmie podkreślono ponadto, w związku z treścią § 28 ust 1 rozporządzenia MPiPS z 11.10.2011 r., że organ rentowy jest zobowiązany przyjąć od wnioskodawcy każdy dokument kadrowo-płacowy. Poinformowano ponadto, że przedłożone (w ZUS) dokumenty, szczególnie te, które nie są oryginałami, podlegają ocenie dowodowej, bowiem nie mają wiążącego charakteru dla organu rentowego, a w razie powzięcia w trakcie tej oceny wątpliwości co do wiarygodności lub pochodzenia przedłożonego dokumentu organ przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Wskazano jednocześnie, iż w przypadku jednak przedłożenia pobranego od przechowawcy, w tym również nieprowadzącego działalności w tym zakresie, oryginału dokumentu, który zawiera niezbędne dane identyfikacyjne, niebudzące wątpliwości co do ich autentyczności, organ rentowy nie ma podstaw do odmowy ich uznania (uznaje się bowiem, że dokument taki jest wystawiony przez pracodawcę).

W ww. piśmie zaznaczono także, że wszelkie dokumenty przedłożone do wniosku o świadczenie podlegają ocenie organu rentowego indywidualnie, w oparciu o całokształt zgromadzonej w danej sprawie dokumentacji. W przypadku zaś odmowy uwzględnienia danych zawartych w przedłożonych dokumentach mających wpływ na prawo i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, organ rentowy wydaje decyzję odmawiającą, w której zawiera szczegółowe uzasadnienie odmowy, a także informację o możliwości wniesienia odwołania do sądu, jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z decyzją organu rentowego.

W opinii Ministerstwa, nie wydaje się również celowym, aby nakładać dodatkowe obowiązki na organy rentowe poprzez tworzenie odrębnego przepisu (w ustawie emerytalnej) nakierowanego na możliwość występowania przez te organy do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości.

¹ A także 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)

Należy bowiem pamiętać, że przy ocenie skuteczności realizacji uprawnień emerytalno-rentowych powinno się uwzględniać również to, że uprawnienia te realizowane są również na etapie sądowego postępowania odwoławczego. Możliwość skorzystania przez sądy w dwuinstancyjnym postępowaniu odwoławczym z większego zakresu środków dowodowych (całego katalogu środków dowodowych przewidzianych w k.p.c.), w szczególności dowodu z opinii biegłego, czy też dowodu z zeznań świadków (przy czym ten ostatni, zgodnie z orzecznictwem, nie może mieć charakteru wyłącznego), daje bowiem szansę na zweryfikowanie decyzji (na korzyść ubezpieczonego) w sytuacji, kiedy przedstawiona przez niego dokumentacja potwierdzająca wynagrodzenie przed organem rentowym była niewystarczająca albo też występował zupełny brak takiej dokumentacji. O tym, że tak się w istocie dzieje świadczy również treść przekazanej Informacji o wynikach kontroli (vide s. 52 i 53).

Wydaje się ponadto, że liczba przypadków, w których w związku z brakiem wymaganej przez organy rentowe dokumentacji ubezpieczeni w ogóle rezygnują ze składania wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe jest w rzeczywistości niewielka (por. ak. 2 na s. 53 Informacji). Praktyka postępowań o świadczenia emerytalno-rentowe bowiem wskazuje (przekonuje o tym chociażby treść licznych wystąpień kierowanych do Ministerstwa), że ubezpieczeni nawet w takiej sytuacji nie rezygnują z dochodzenia swoich uprawnień i kierują sprawy (w związku z decyzjami odmownymi organów rentowych) na drogę sądową – poprzez wnoszenie odwołań od takich decyzji.

Wobec powyższego, w przekonaniu resortu rodziny, pracy i polityki społecznej, zrealizowanie zaproponowanych zmian legislacyjnych w systemie emerytalno-rentowym nie jest celowe. W pierwszej kolejności bowiem powinny być podjęte te działania, które zmierzają ku temu, aby dokumentacja płacowa i osobowa pracodawców znalazła się w rękach uprawnionych podmiotów (odpowiednie działania organizacyjne, rozszerzenie uprawnień kontrolnych w stosunku do podmiotów przechowujących taką dokumentację, itp.), które zostały wskazane do realizacji (w uwagach końcowych i wnioskach przekazanej Informacji) Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Tylko takie podejście sprzyjać będzie również zażegnaniu niebezpieczeństwa rozpraszania i ewentualnego niszczenia dokumentów, do czego może dochodzić w sytuacji, gdy dokumenty te są przechowywane przez podmioty nieuprawnione.

Na koniec pragnę podkreślić, że skierowany do Prezesa ZUS wniosek o przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do organów rentowych z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia

emerytalno-rentowego, na podstawie art. 15 ust 2a ustawy emerytalnej (obowiązującego od dnia 1 stycznia 2009 r.) – zgodnie, z którym, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek organ rentowy przyjmuje kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy – zasługuje na pełne poparcie.

2 wyrazami skacudku

POBSEKRETAPE STANU

Marcin Zieleniecki



Warszawa, dnia 17 kwietnia 2015r.

992700/611/989/2015-WOS

Pan
Marek Bucior
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Odpowiadając na wystąpienie Pana Ministra z dnia 9 kwietnia 2015 r., związane z interpelacją Pani poseł Anny Bańkowskiej dotyczącą m.in. problemu braku możliwości uzyskania dokumentacji osobowej i płacowej przez osoby ubiegające się obecnie o przyznanie świadczenia emerytalnego lub rentowego bądź o obliczenie kapitału początkowego, zatrudnione przed 1999 rokiem w zakładach pracy, które uległy likwidacji, przedstawiam następujące stanowisko.

Ustalenie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości, jak również obliczenie wysokości kapitału początkowego następuje na podstawie dokumentów określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

W ramach postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe dopuszczalne jest przyjęcie także kopii dokumentacji płacowej sporządzonej przez archiwum lub uwierzytelnionej kopii sporządzonej przez inną jednostkę upoważnioną do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy, w tym prywatnego przechowawcę prowadzącego działalność w tym zakresie.

Organ rentowy jest zobowiązany przyjąć od wnioskodawcy każdy dokument kadrowo-płacowy. Przedłożone dokumenty, szczególnie te, które nie są oryginałami, podlegają ocenie dowodowej, bowiem nie mają wiążącego charakteru dla organu rentowego. W razie powzięcia w trakcie tej oceny wątpliwości co do wiarygodności lub pochodzenia przedłożonego dokumentu organ przeprowadza postępowanie wyjaśniające.

W przypadku przedłożenia pobranego od przechowawcy, w tym również nieprowadzącego działalności w tym zakresie, oryginału dokumentu, który zawiera niezbędne dane identyfikacyjne, niebudzące wątpliwości co do ich autentyczności, organ rentowy nie będzie miał podstaw do odmowy ich uznania. Dokument taki jest bowiem wystawiony przez pracodawcę.

Wszelkie dokumenty przedłożone do wniosku o świadczenie podlegają ocenie organu rentowego indywidualnie, w oparciu o całość zgromadzonej w danej sprawie dokumentacji.

W przypadku odmowy uwzględnienia danych zawartych w przedłożonych dokumentach mających wpływ na prawo i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, organ rentowy wydaje decyzję odmawiającą, w której zawiera szczegółowe uzasadnienie odmowy, a także informację o możliwości wniesienia odwołania do sądu, jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z decyzją organu rentowego.

Dodaję, że z informacji uzyskanych z Oddziałów ZUS wynika, iż przypadki w których organ rentowy odmawia uwzględnienia danych z dokumentów wystawionych przez podmiot nie posiadający uprawnień w tym zakresie, są sporadyczne. Oddziały nie prowadzą rejestru spraw, w których odmówiono uwzględnienia dokumentów wystawionych przez nieuprawnionych przechowawców, nie jest więc możliwe ustalenie wolumetrii tego typu spraw.

Nadmieniam, że w Centrali Zakładu nie są odnotowane interwencje dotyczące odmowy uznania przedłożonych dokumentów ze względu na to, że wystawione zostały przez podmiot, który nie zarejestrował swojej działalności. Odnotowane są natomiast skargi na brak dokumentacji płacowej, wskutek jej zlikwidowania w związku z upływem okresu przechowywania.

2
Lopacińska
p.o. PREZES
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
Elżbieta Lopacińska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.018.2016
P/16/064

Warszawa, 18 października 2017 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
do Informacji o wynikach kontroli
skuteczności systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców,
wydana na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK¹.**

W wyniku kontroli NIK przedstawiła w Informacji funkcjonowanie skontrolowanego systemu, identyfikując i wskazując przyczyny jego nieskuteczności, skutki, jakie powoduje ona dla ubezpieczonych, a także przedstawiając propozycje rozwiązań (wnioski), które powinny wyeliminować te przyczyny. Z ww. stanowiska Ministra wynika, że w pierwszej kolejności powinny być podjęte te działania, które w uwagach końcowych i wnioskach zostały wskazane do realizacji Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na pełne poparcie zasługuje wniosek skierowany do Prezesa ZUS, natomiast zrealizowanie przedstawionych przez NIK propozycji zmian przepisów w ustawie o emeryturach i rentach z FUS² i w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe³ nie jest celowe.

Uzasadniając swoje stanowisko, Minister wskazuje m.in., że nadal stosowane jest przez organy rentowe wspólne stanowisko Ministerstwa i ZUS z lipca 1999 r., którym złagodzone zasady dotyczące dokumentowania uzyskiwanego wynagrodzenia przez osoby ubiegające się o przyznanie lub przeliczenie świadczenia emerytalno-rentowego. Głównym założeniem wprowadzonego § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe było, aby dowód wskazany w tym przepisie pochodził od podmiotu, w którym zatrudniono pracowników o odpowiednich kwalifikacjach (będących w stanie rzetelnie wykonać czynności związane z przechowaniem dokumentacji i wydaniem jej poświadczonych kopii). Według Ministra nakładanie na organy rentowe w ustawie o emeryturach i rentach z FUS dodatkowych obowiązków dotyczących występowania do przechowawców o przedłożenie (w określonych przez NIK sytuacjach) oryginałów dokumentacji nie jest zasadne, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe realizowane są również na etapie sądowego postępowania odwoławczego (sądy mają możliwość skorzystania w tym postępowaniu z większego zakresu środków dowodowych, w tym dowodu z zeznań świadków, przy czym ten dowód nie może mieć charakteru wyłącznego).

Ponadto Minister wskazał, iż z informacji przekazanej mu 17 kwietnia 2015 r. przez Prezesa ZUS wynika m.in., że przypadki, w których organ rentowy odmawia uwzględnienia danych z dokumentów wystawionych przez podmiot nieposiadający uprawnień w tym zakresie, są sporadyczne, a liczba osób, które nie składają wniosków o ustalenie kapitału początkowego lub o naliczenie świadczeń emerytalno-rentowych albo nie dołączają do wniosków dokumentacji pochodzącej od nieuprawnionych przechowawców wydaje się być w rzeczywistości niewielka.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w Informacji wnioski, skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.).

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412).

1. Nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa byłaby sytuacja, w której faktycznie stosowany przez organ rentowy w postępowaniu katalog środków dowodowych (uwzględniający stanowisko Ministerstwa i ZUS z lipca 1999 r.) jest inny, niż wynikający z powszechnie obowiązujących przepisów – nawet w sytuacji, gdyby był korzystniejszy. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa stanowiłyby w takiej sytuacji swoistą „barierę” przed składaniem przez uprawnionych wniosków o wszczęcie postępowania i dzieliły obywateli na tych, którzy wywodzą swoje prawa z przepisów i nie składają wniosków oraz tych, którzy o stosowaniu przez organ rentowy takiego korzystniejszego dla ubezpieczonych katalogu się dowiedzieli, złożyli wniosek i uzyskali korzystniejsze, niż ustalone w oparciu o obowiązujące przepisy, świadczenia.

NIK nie stwierdziła w wyniku kontroli takich przypadków. Należy mieć na uwadze, że opisane w Informacji wspólne stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz ZUS z połowy 1999 r. (m.in. przewidujące możliwość przyjęcia za dowód kopii dokumentacji płacowej sporządzonej przez prywatnego przechowawcę) odnosiło się do istniejącego wówczas stanu prawnego, w którym obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń⁴, a działalność przechowalnicza nie była uregulowana.

Z dniem 1 kwietnia 2003 r. wprowadzono⁵ do ustawy o archiwach⁶ przepisy regulujące zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przechowywania ww. dokumentacji, zgodnie z którymi działalność ta mogła być wykonywana przez przedsiębiorcę na podstawie zezwolenia. W wyniku tej zmiany powstało rozróżnienie przedsiębiorców prowadzących ww. działalność na wykonujących ją legalnie (na podstawie zezwolenia, a od 21 sierpnia 2004 r. wpisu do rejestru – z tym dniem uznano też ww. działalność za działalność regulowaną⁷) i nielegalnie, tj. bez zezwolenia, a następnie wpisu.

Samo zaś rozporządzenie, do którego odnosiło się ww. stanowisko, przestało obowiązywać z dniem 23 listopada 2011 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, w którym określono (w przepisach § 21 ust. 1 i § 28 ust. 1) nowy katalog środków dowodowych, przyjmowanych do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty. Wśród tych środków wskazano kopie dokumentów wydawane jednak tylko przez jednostki uprawnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy.

Od dnia 23 listopada 2011 r. ww. stanowisko nie mogło już zatem obowiązywać. Można jedynie domniemywać, że faktycznie wynikające z niego ustalenia przestały być stosowane wcześniej, o czym świadczą pośrednio nie tylko liczne interpelacje i zapytania poselskie, spowodowane trudnościami ubezpieczonych w udokumentowaniu wysokości wynagrodzenia dla celów emerytalno-rentowych⁸ ale też fakt, że w 2008 r. skutki finansowe wprowadzonej w 2009 r.⁹ zasady przyjmowania, w przypadku braku uznawanej dokumentacji, do podstawy wymiaru emerytur kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast dotychczasowej „stawki zerowej”, ZUS oszacował na 300 mln zł rocznie¹⁰.

Jak wynika z ustaleń kontroli, w latach 2013-2016 (I półrocze) w skontrolowanych Oddziałach ZUS obowiązywało nie ww. stanowisko, lecz stosowano wskazane w Informacji (zgodne z przepisami § 21 ust. 1 i § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe) procedury, zgodnie z którymi dowód w postaci kopii dokumentacji wydanej przez nieuprawniony podmiot nie mógł stanowić samodzielnej podstawy uznania określonego w nim wynagrodzenia. Kontrola wykazała, że w skontrolowanych Oddziałach ZUS stosowano się do tych zasad, a wyniki badania, stanowiącego podstawę takiej oceny, potwierdzają dodatkowo opisane w Informacji i wystąpieniach wyjaśnienia dyrektorów

⁴ Dz. U. Nr 10, poz. 49, ze zm.

⁵ Ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506, ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.).

⁸ M.in. interpelacje nr: 1880, 2515, 2787, 2985, 5073 złożone przez posłów na Sejm RP III kadencji, interpelacje nr: 1786, 2604, 3471, 3504, 3702, 4250, 4485, 5141, 5820, 6354, 6400, 6784, 6702, złożone przez posłów na Sejm RP IV kadencji.

⁹ Ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192, poz. 1180).

¹⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192 poz. 1180) – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/633>.

i pracowników Oddziałów¹¹. Wskazane przez Ministra stanowisko przywołane zostało jedynie przez dyrektora I Oddziału ZUS w Warszawie na okoliczność wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Zgodnie z § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe środkiem dowodowym w postępowaniu przed organem rentowym mogą być również poświadczane za zgodność z oryginałem kopie dokumentów dotyczących wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy.

Niezależnie więc od przedstawionych przez Ministra założeń, przyjętych przy wprowadzeniu tego przepisu, stwierdzić należy, że spowodował on podział ubezpieczonych na takich, którzy mają możliwość udokumentowania podstawy świadczenia oraz takich, którym możliwość ta została ograniczona lub odebrana. W innej sytuacji stawia on np. byłych pracowników, których zakładu pracy nie zlikwidowano, byłych pracowników zlikwidowanych podmiotów o charakterze publicznym (którzy nie powinni mieć problemów z dotarciem do przechowawcy dokumentacji, będącego do jej przechowywania uprawnionym oraz z bezpłatnym uzyskaniem jej odpowiednio poświadczonej kopii), a w innej np. byłych pracowników zlikwidowanych małych niepublicznych podmiotów (którzy bez własnej winy mają – z powodu nieskuteczności systemu – utrudnienia w ustaleniu miejsca przechowywania dokumentacji, a nawet w przypadku ustalenia tego miejsca i przechowywania dokumentacji przez podmiot uprawniony – z odpłatnym uzyskaniem odpowiednio poświadczonej kopii).

Mając na względzie niekorzystne skutki, jakie dla osób, które nie miały możliwości ustalenia miejsca przechowywania dokumentacji lub ustaliły, że dokumentację przechowuje podmiot nieuprawniony, albo które nie są w stanie wyegzekwować od uprawnionego przechowawcy kopii dokumentu, niesie art. 15 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS (przyjęcie za podstawę składek zamiast faktycznej kwoty wynagrodzenia kwoty minimalnego wynagrodzenia), niezbędne jest dokonanie wnioskowanej przez NIK korekty przepisu § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia, tak, aby był on zgodny z art. 32 ust. 1 i 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹².

3. Sam Minister wskazuje na opisaną w Informacji odmienną przepisy regulujących postępowanie dowodowe w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym i w odwoławczym postępowaniu sądowym. Nie wdając się w polemikę, co do uznawanych przez sądy środków dowodowych, stwierdzających wysokość zarobków lub dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty (orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w tym zakresie zostało przywołane w Informacji, wskazano w niej również przypadki korzystnej – z uwagi na odmienne reguły dowodzenia – dla ubezpieczonych weryfikacji decyzji ZUS przez sądy) należy podkreślić, że możliwość ewentualnego zweryfikowania decyzji ZUS w sądowym postępowaniu odwoławczym nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od dokonania wnioskowanej przez NIK zmiany przepisów w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, już choćby z tego powodu, że część świadczeniobiorców może zaufać ZUS i nie złożyć odwołania od niekorzystnej decyzji do sądu.
4. W trakcie kontroli nie ustalono liczby osób, które z powodu nieposiadania wymaganej dokumentacji nie składają wniosków o ustalenie kapitału początkowego lub o naliczenie świadczeń emerytalno-rentowych albo nie dołączają do wniosków dokumentacji pochodzącej od nieuprawnionych przechowawców. Minister również nie zna liczby takich osób, jednak mimo to stwierdza, że wydaje się to być liczba niewielka. Tymczasem o skali tego zjawiska może świadczyć chociażby wskazany w Informacji fakt, że w badanym okresie tylko pięć skontrolowanych Archiwów musiało rozpatrzyć ponad 202 tys. złożonych pisemnie, ustnie lub telefonicznie próśb, związanych z poszukiwaniem ww. dokumentacji, przy czym Archiwum Państwowe w Warszawie, do którego wpłynęła większość z nich, nie było w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji dla ponad połowy zgłaszających się patentów.

¹¹ Np. Dyrektora Oddziału ZUS w Gdańsku, Kierownika Referatu w Oddziale ZUS w Kielcach.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).



WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
prof. dr hab. Piotr Gliński

Warszawa, 09 października 2017 r.

BAK.0801.11.2017.MM

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam poniższe stanowisko do informacji o wynikach kontroli pn. *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* (LGD.410.018.2016), przekazanej pismem dnia 22 września 2017 roku.

Uwzględnienie przedstawionych w informacji wniosków skutkować może niepożądaną zmianą profilu działania archiwów państwowych, a zwłaszcza ograniczeniem ich misji w sferze ochrony dokumentacyjnego dziedzictwa. Przedmiotem wystąpienia NIK jest reforma systemu ochrony dokumentacji niestanowiącej na ogół narodowego zasobu archiwalnego, a obejmującej dowody okresów zatrudnienia i wysokości zarobków byłych pracowników. Są to dane o czasowej przydatności praktycznej, służące głównie do ustalenia uprawnień w zakresie świadczeń emerytalnych lub rentowych. Ich zawartość informacyjna nie czyni z nich – ze sporadycznymi, skutecznie zarządzanymi wyjątkami – źródeł historycznej wiedzy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK stwierdziła niezadawalającą skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Ustalenie to jest niesporne. W związku z powyższym NIK zwróciła się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, mającej w założeniach charakter naprawczy w tej dziedzinie. Zasadniczymi przesłankami takiego zaadresowania wniosków było uregulowanie zasad działalności przechowalniczej (od 2003 r.) w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, a także zaangażowanie w te zagadnienia archiwów państwowych.

Na archiwach tych spoczywają obecnie obowiązki informacyjne (prowadzenie publicznie dostępnej bazy zarejestrowanych przechowawców), a także zadania interwencyjne na rzecz zabezpieczenia dokumentacji zagrożonej lub pozbawionej ochrony. Charakterystyczne dla omawianego systemu zarządzania dowodami wykonywania pracy zarobkowej, które służą do ustalania uprawnień emerytalnych i rentowych jest, że nie uczestniczy w nim urząd ministra właściwego do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego ani Zakład Ubezpieczeń Społecznych – dwa

wielkie podmioty publiczne, najbardziej powołane do dbałości o interesy pracowników, zwłaszcza byłych.

Archiwa państwowe zaangażowały się przed kilkunastoma laty w zagadnienia przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej ze względu na ich doświadczenie i umiejętności w zarządzaniu informacją (a nie z racji wyspecjalizowania w sprawach świadczeń socjalnych należnych w związku z wykonywaniem pracy). W miarę ujawniania się dysfunkcji systemu ochrony i obsługi tej dokumentacji, opartego na usługach przechowalniczych, archiwa te były jednak coraz bardziej obciążane interwencjami w sprawach ochrony dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, włącznie z przejmowaniem zobowiązań po upadających i likwidowanych przechowawcach oraz pracodawcach. Sprzyjało temu nastawienie opinii publicznej, a także licznych organów publicznych, zgodnie postrzegających archiwa jako składnice akt oraz miejsce, w które trafia wszelka wytworzona dokumentacja.

Nie sposób zgodzić się z przedstawionymi przez NIK propozycjami zmiany przepisów, gdyż wynikałyby z nich następujące nowe zadania dla archiwów państwowych:

- 1) przejmowanie dokumentacji osobowej i płacowej od przechowawców przechowujących ją bez tytułu prawnego (w stanie zastanym);
- 2) przejmowanie zagrożonej dokumentacji osobowej i płacowej od dowolnych podmiotów, które mogły wejść w jej faktyczne posiadanie;
- 3) przenoszenie dokumentacji zagrożonej na nominalnie czasowe przechowanie do archiwum państwowego w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do przejęcia dokumentacji po upadłym lub zlikwidowanym przechowawcy nie dopełni tej powinności, lub przechowawca zaniecha przekazania dokumentacji, albo, gdy byt prawny przechowawcy ustanie zanim zapewni on dalsze zabezpieczenie dokumentacji;
- 4) egzekwowanie od przechowawców (zarejestrowanych i niezarejestrowanych) ciężących na nich „obowiązków ewidencyjnych”.

Ponadto Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego miałby zainicjować zmiany w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, skutkujące zobowiązaniem nienazwanych podmiotów publicznych w zakresie:

- 1) prowadzenia ewidencji wszelkich przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej, obejmującej również dane pracodawców, których dokumentacja podlega przechowaniu, wraz z ustaleniem przedziałów lat objętych tą dokumentacją;
- 2) kontroli wszelkich przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej w pełnym zakresie działalności przechowalniczej w rozumieniu ustawy, włącznie z prawidłowością „udostępniania” dokumentacji (właściwie: potwierdzania jej treści).

NIK zaproponowała również unormowanie – w ramach oczekiwanej inicjatywy legislacyjnej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – penalizacji szeregu czynów przeciw integralności i dostępności dokumentacji osobowej i płacowej. Takie rozwiązanie wydaje się być oparte na sugestii, jakoby w tym zakresie nie były wystarczające istniejące przepisy karne w sprawach przestępstw przeciwko dokumentom. Pragnę zwrócić uwagę, że NIK nie ustosunkowała się natomiast do znanej jej okoliczności (zresztą przytaczanej w informacji o wynikach kontroli), że w dotychczasowej praktyce organy prokuratury konsekwentnie uchylały się od egzekwowania obowiązujących już w tym zakresie przepisów.

Zapoczątkowane w 2003 r. ukształtowanie roli archiwów państwowych w systemie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej okazało się błędne. Zagroziło wypełnianiu ich podstawowych zadań, polegających na ochronie źródeł historycznej wiedzy o przeszłości

polskiego społeczeństwa i państwa, a także na bieżącym wspieraniu kultury dokumentacyjnej, standardów postępowania z dokumentacją w sferze administracji publicznej.

Interwencyjne funkcje archiwów państwowych w sprawach przechowalniczych uległy nadmiernemu rozrostowi. Głównie na te archiwa – jeśli pominąć dotkliwe szkody dla byłych pracowników – spadły skutki nadspodziewanej zawodności systemowych rozwiązań. Bezskuteczne okazały się instrumenty prawa, które miały nakłonić przechowawców do zarejestrowania działalności i wdrożenia się do jej ustalonych standardów. Inne mechanizmy funkcjonowały zaś opacznie, pozwalając nierzetelnym przedsiębiorcom wyzbywać się odpłatnie zaciągniętych zobowiązań (przejmowanych następnie przez archiwa państwowe), ale bez utraty uzyskanych z tego tytułu korzyści. Miały pod tym względem miejsce upadłości i likwidacje – w części prawdopodobnie zaaranżowane – a także przypadki rozmyślnego porzucania dokumentacji. Liczne przypadki niedbałości, nieudolności i nadużyć powodowały, że archiwa musiały zajmować się wielkimi ilościami akt pracowniczych, często pozbawionymi ewidencji, będącymi w stanie destrukcji lub skażonymi biologicznie.

Organy państwa reagowały na te sytuacje w sposób często niewnikliwy i schematyczny. Sądy zadawały się stwierdzeniem zerowego (w chwili sprawdzenia) stanu rachunków bankowych przedsiębiorców, by wydawać orzeczenia, które skutkują zobowiązaniami archiwów państwowych. Prokuratorzy konsekwentnie umarziali postępowania wszczynane na podstawie zawiadomień Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, nie dopatrując się znamion naruszenia prawa w narażaniu dokumentacji na zniszczenie i uniemożliwianiu osobom uprawnionym korzystania z niej. Nieskuteczne były też egzekucje należności z tytułu przejęcia zobowiązań. Powszechnie tolerowano niepoddawanie się rygorom regulowanej działalności gospodarczej, mimo dotkliwych następstw tego stanu dla byłych pracowników. Zarówno opinia publiczna, jak i organy państwa wyrażały natomiast przekonanie, że wszelkie ciężary związane z zabezpieczeniem dokumentacji osobowej i płacowej powinny wziąć na siebie archiwa państwowe. Było to swoiście racjonalne, gdyż to one okazywały się stabilnymi elementami systemu.

Obecna koncepcja NIK wydaje się ograniczać jedynie w istocie do mechanicznego przesunięcia problemów na państwowe instytucje, które potocznie kojarzą się z gromadzeniem akt. Choć mowa o dokumentach służących ustaleniu uprawnień do zabezpieczenia społecznego powstałych w związku z wykonywaniem pracy, NIK tylko marginalnie wiąże bezpieczeństwo danych o zatrudnieniu i zarobkach z zadaniami właściwych w tych sprawach organów państwa.

Tymczasem publiczne zobowiązania w omawianym zakresie wymagają racjonalnego przypisania. Zasadniczo wzrosnąć powinno zaangażowanie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Archiwa państwowe mogłyby zapewnić efektywne wsparcie, jako instytucje eksperckie w sprawach zarządzania dokumentacją i informacją. Nie dysponują natomiast infrastrukturą przechowalniczą niezbędną do realizacji legislacyjnych wniosków NIK ani siecią placówek, które mogłyby monitorować działalność przechowalniczą na terenie całego kraju, ani zasobami ludzkimi odpowiadającymi skali tych zadań. Ich ustawowa misja koncentruje się na ochronie źródeł historycznej wiedzy o historii polskiego społeczeństwa i państwa, tzn. na gromadzeniu i zabezpieczaniu materiałów archiwalnych o trwałej wartości historycznej, a także na bieżącej dbałości o kulturę dokumentacyjną, standardy postępowania z dokumentacją w sferze administracji publicznej.

Zakwestionowanie przez NIK, w następstwie przeprowadzonej kontroli, sposobu finansowania usług przechowalniczych archiwów państwowych spowoduje już – według przeprowadzonego szacunku – zwiększenie wydatków budżetowych na te cele o blisko 2,5

mln zł w skali roku. Pismo w tej sprawie Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych skierował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 29 czerwca br. (znak: DOU.450.23.2017). Powyższa kwota musiałaby ulec dalszemu podwyższeniu, w nieustalonej jeszcze, ale znacznej wysokości, tytułem skutków regulacji, których zainicjowania domaga się obecnie NIK. O te środki musiałaby zostać uszczuplone nakłady na ochronę kulturowego dziedzictwa.

Zmiany legislacyjne są jak najbardziej potrzebne, lecz nie powinny polegać na zwiększaniu w omawianej dziedzinie roli Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przeciwnie, wskazana wydaje się korekta dystrybucji zadań, odpowiednio do działów administracji rządowej. Od lat powraca też koncepcja odstąpienia od sztucznego sprzężenia unormowań przechowalniczych z ustawą o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Specyfika i waga tej materii przemawiać może za uczynieniem z niej przedmiotu odrębnej regulacji. Alternatywnie – odpowiednie miejsce zyskałaby ona też wśród przepisów o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat archiwa państwowe zaangażowały się w sprawy przechowania dokumentacji osobowej i płacowej znacznie głębiej niż wynikałoby z powyższego ujęcia ich misji oraz potencjału. Choć uprawnione interesy obywateli – byłych pracowników nikomu nie są obojętne, struktura administracji rządowej zapewnia publiczną dbałość o dowody socjalnych uprawnień, podobnie jak dbałość o zaspokojenie i rozwój potrzeb kulturowych.

Uwzględnienie stanowiska Izby skutkowałoby niepożądaną zmianą profilu działania archiwów państwowych, a zwłaszcza ograniczeniem ich misji w sferze ochrony dokumentacyjnego dziedzictwa lub nawet stanowiło zagrożenie realizacji podstawowych zadań archiwów państwowych. Realizacja postulatów NIK w zakresie inicjatywy legislacyjnej i wprowadzenie wnioskowanych rozwiązań pociągnęłoby za sobą konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych (w chwili obecnej niemożliwych do oszacowania) związanych ze zwiększeniem zatrudnienia archiwów państwowych w celu wykonywania nowych zadań (przejmowanie dokumentacji osobowo-płacowej, ewentualne kontrole, udostępnianie dokumentacji, prowadzenie rejestru) oraz rozbudową infrastruktury potrzebnej do zapewnienia właściwych warunków przechowywania dokumentacji osobowej.

Z poważaniem

Piotr Gliński



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.018.2016
P/16/064

Warszawa, 18 października 2017 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
do Informacji o wynikach kontroli
skuteczności systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców,
wydana na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK¹.**

W wyniku kontroli NIK przedstawiła w Informacji funkcjonowanie skontrolowanego systemu, identyfikując i wskazując przyczyny jego nieskuteczności, skutki, jakie powoduje ona dla ubezpieczonych, a także przedstawiając propozycje rozwiązań (wnioski), które powinny wyeliminować te przyczyny. Minister nie zgadza się jednak z przedstawionymi przez NIK propozycjami zmian przepisów w ustawie o archiwach², jako skutkującymi dla archiwów państwowych nowymi zadaniami, co może spowodować niepożądaną zmianę profilu ich działania, a zwłaszcza ograniczenie ich misji w sferze ochrony dokumentacyjnego dziedzictwa.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Minister wskazał m.in., że realizowane przez archiwa w ramach systemu zadania interwencyjne (na rzecz zabezpieczenia dokumentacji zagrożonej lub pozbawionej ochrony) uległy nadmiernemu rozrostowi, archiwa nie dysponują infrastrukturą niezbędną do realizacji wniosków, siecią placówek, które mogłyby monitorować działalność przechowalniczą i zasobami ludzkimi, odpowiadającymi skali tych zadań, a realizacja wniosków odbyłaby się kosztem uszczuplenia nakładów na ochronę kulturowego dziedzictwa. Zdaniem Ministra zmiany legislacyjne są jak najbardziej potrzebne, jednak zasadniczemu wzrostowi powinno ulec zaangażowanie w system Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz ZUS (jako organów właściwych w zakresie zabezpieczenia społecznego), a rola archiwów powinna polegać na wsparciu eksperckim tych podmiotów. Minister stwierdza również, że specyfika unormowań przechowalniczych przemawiać może za uczynieniem z nich przedmiotu odrębnej regulacji lub umieszczeniem ich nie w ustawie o archiwach, a wśród przepisów o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto, odnosząc się do wnioskowanej przez NIK – w ramach inicjatywy legislacyjnej Ministra – penalizacji czynów przeciw integralności i dostępności ww. dokumentacji, Minister stwierdza, że takie rozwiązanie wydaje się być oparte na sugestii, jakoby w tym zakresie nie były wystarczające istniejące przepisy. Tymczasem – zdaniem Ministra – NIK nie ustosunkowała się do przytoczanej w Informacji okoliczności, że w dotychczasowej praktyce organy prokuratury konsekwentnie uchylały się od egzekwowania obowiązujących już w tym zakresie przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w Informacji wnioski, skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zdaniem NIK skuteczność systemu przechowywania dokumentacji nie może być oceniana jedynie w odniesieniu do efektywności przyjętych rozwiązań w ramach tego systemu. Kontrola wykazała, że stworzony przez Państwo system nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r., a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy. Wynikające z tego negatywne konsekwencje nie tylko dla obywateli, ale i dla organów państwa, w tym dla archiwów państwowych (angażowanych na bardzo dużą skalę przez poszukujących dokumentacji obywateli, ale i podejmujących z własnej inicjatywy szereg działań mających zminimalizować skutki wad systemu) zostały w Informacji szczegółowo opisane.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

² Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506, ze zm.).

Proponując takie, a nie inne rozwiązania NIK, miała na uwadze społeczne skutki opisanej wyżej sytuacji, przejawiające się nie tylko w ustalaniu mniejszego od należnego kapitału początkowego i przyznawaniu mniejszych od wypracowanych emerytur i rent, ale i w angażowaniu czasu i energii setek tysięcy ludzi w określonym przedziale wiekowym w często bezskuteczne poszukiwania dokumentacji, a zwłaszcza związane z tym ryzyko utraty przez tych obywateli zaufania do instytucji Państwa. Skoro Państwo nałożyło na obywateli obowiązek uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne, egzekwowało je, a w zamian za to zobowiązało się do odpowiedniego zaopatrzenia emerytalnego, to nie może teraz przerzucać odpowiedzialności na obywateli za własne zaniechania w tym obszarze.

Nie bez wpływu na przyjęte przez NIK propozycje rozwiązań było również pytanie o zgodność tak działającego systemu z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego i z art. 32 ust. 1 tej Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W ocenie NIK wątpliwości w tym zakresie są jak najbardziej uzasadnione.

Wnioski w Informacji sformułowane zostały więc przede wszystkim ze względu na oparte na konstytucyjnych gwarancjach słuszny interes obywateli. Zaproponowane przez NIK rozwiązania uwzględniają zasadę racjonalnego gospodarowania dostępnymi Państwu siłami i środkami. Dlatego ich istotą nie jest tworzenie nowych instytucji i rozwiązań (nowego systemu), ale wprowadzenie do systemu takich rozwiązań, które (odnosząc się do ustalonych w wyniku kontroli przyczyn jego niewłaściwego działania) powinny pozwolić na osiągnięcie zamierzonego efektu przy minimalizacji – ocenianej w skali Państwa, a nie jednego z jego organów – koniecznych do tego nakładów. Przy czym istotne znaczenie przy proponowaniu rozwiązań miało też kryterium czasu, potrzebnego do usprawnienia systemu (z oczywistych względów – celem systemu jest zapewnienie możliwości dotarcia do dokumentacji z okresu przed 1999 r. i możliwości realizacji uprawnień do świadczeń osób w określonym przedziale wiekowym). Wydaje się, że podobnymi przesłankami kierował się ustawodawca, wprowadzając w 2002 r. właśnie do ustawy o archiwach⁴ uregulowania w zakresie działalności przechowalniczej i postępowania z dokumentacją osobową i placową w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy.

Minister w stanowisku potwierdza dysfunkcje systemu ochrony i obsługi ww. dokumentacji, opartego na usługach przechowalniczych. Potwierdza też, że włączenie przed kilkunastu laty archiwów państwowych w ten system wynikało z ich doświadczenia i umiejętności w zarządzaniu informacją i dokumentacją. To samo miała na względzie NIK przy formułowaniu wniosków. Minister przyznaje, że na archiwach spoczywają obecnie obowiązki informacyjne i zadania interwencyjne na rzecz zabezpieczenia dokumentacji zagrożonej lub pozbawionej ochrony. Skierowane do Ministra wnioski mają za zadanie umożliwienie właściwej realizacji tych zadań.

Realizacja pięciu z siedmiu wniosków istotnie wiąże się bezpośrednio ze zwiększeniem zadań Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych lub archiwów (we wniosku dotyczącym wprowadzenia przepisów umożliwiających kontrolę wszystkich podmiotów przechowujących dokumentację NIK pozostawiła wskazanie organu przeprowadzającego takie kontrole Ministrowi, a realizacja wniosku dotyczącego penalizacji określonych w nim czynów może pośrednio wiązać się ze zwiększonym zaangażowaniem archiwów), jednak nie sposób uznać, że istniejąca w Polsce sieć archiwów (30 archiwów państwowych niemających charakteru centralnego, dysponujących 39 oddziałami zamiejscowymi – w tym oddziałem w Milanówku, realizującym zadania wynikające z art. 51u ust. 3 ustawy o archiwach – i trzema ekspozyturami) nie mogłaby sprostać skali tych zadań. Jest przy tym oczywiste, że ich realizacja musi wiązać się z przekazaniem archiwom z budżetu państwa odpowiednich środków, w tym na dodatkowe etaty – tak, jak się to odbyło w 2002 r.

Doprowadzenie, w wyniku kontroli NIK, do zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych⁵ zasad gospodarowania przez archiwa środkami uzyskanymi z tytułu prowadzenia przez nie działalności usługowej, polegającej na przechowywaniu ww. dokumentacji, spowodowało wprawdzie konieczność odprowadzenia do budżetu państwa środków uzyskanych z tej działalności i pokrywania związanych z nią wydatków z tego budżetu,

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴ Ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.).

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

stworzyło jednak archiwom szansę na pokrycie środkami z budżetu państwa, w kolejnych latach, niedoboru środków wynikającego z niedoszacowania przez archiwa przy zawieraniu umów kosztów ich realizacji – określonego już w 2013 r. na ponad 20 mln zł.

W wyniku działań, mających na celu przede wszystkim zapewnienie możliwości przejmowania i zabezpieczenia materiałów archiwalnych, od 2013 r. oddano do użytku nowe budynki archiwów (np. w Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Radomiu, Międzyzdrojach, Bolesławcu i Rzeszowie). W efekcie tych działań na koniec 2015 r. archiwa państwowe dysponowały 4,2 tys. m² powierzchni magazynowej niezajętej przez akta i 59,6 tys. m wolnych półek magazynowych (na koniec 2015 r. przechowywały łącznie 46,2 tys. m dokumentacji osobowej i płacowej), a ponadto zaplanowano i realizowano nowe inwestycje (np. w Białymstoku, Krakowie, Szczecinie, Bydgoszczy, Warszawie i Koszalinie). Wprawdzie w archiwach nie wydzielano specjalnej rezerwy magazynowej na przejmowanie dokumentacji osobowej i płacowej, przewidywano jednak – w razie takiej potrzeby – wykorzystanie do tego celu części nowej infrastruktury.

W Informacji podano, że organy ścigania nie dopatrywały się w przekazywanych do nich sprawach znamion czynu zabronionego, opisując takie sprawy i przywołując przykładowo uzasadnienie przyczyn takiej odmowy. Zebrany w wyniku kontroli materiał pozwolił na ustalenie, że jedną z przyczyn ww. postępowania było nieobjęcie penalizacją takich czynów, jak porzucenie, narażenie na zniszczenie lub narażenie na uszkodzenie dokumentacji przez przechowawcę, czy też nieprzekazanie dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności. Zatem do Ministra wnioskowano o ich spenalizowanie w ustawie o archiwach. Nie oceniano natomiast wskazanych wyżej działań organów ścigania, gdyż nie były one objęte kontrolą.

Należy również podkreślić, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w stanowisku do Informacji wyraził pogląd, że to właśnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest podmiotem odpowiedzialnym za właściwe zorganizowanie systemu i działania wskazane temu Ministrowi w Informacji do realizacji powinny być podjęte w pierwszej kolejności. Zdaniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej tylko takie podejście sprzyjać będzie zażegnaniu niebezpieczeństwa rozpraszania i ewentualnego niszczenia dokumentów, do czego może dochodzić w sytuacji, gdy dokumenty te są przechowywane przez podmioty nieuprawnione.



**Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa**

Szanowna Pani Prezes

W związku z otrzymaniem, pismem z dnia 22 września 2017 r. (LGD.410.018.2016; P/16/064), *Informacji o wynikach kontroli skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*, niniejszym przekazuję stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o którym mowa w art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524) w zakresie skierowanego do Prezes ZUS wniosku o:

przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do Zakładu z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające zmianę obowiązujących uregulowań polegającą na wprowadzeniu zasady przyjmowania do podstawy wymiaru świadczenia – w przypadku braku uznawanej dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia – kwoty minimalnego wynagrodzenia zamiast „stawki zerowej”¹, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS.

Informuję, że przeprowadzenie ww. akcji przez Zakład planowane jest na I kwartał 2018 r., z wykorzystaniem:

- baneru oraz artykułu na stronie internetowej www.zus.pl,
- informacji na ekranach multimedialnych,
- systemu IVR w obsłudze telefonicznej klientów Zakładu.

Zygmunt Szamocki
Stach

Gertruda Uścińska

¹ Art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, wprowadzony ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192, poz. 1180). Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.018.2016
P/16/064

Warszawa, 18 października 2017 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
do Informacji o wynikach kontroli
skuteczności systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców,
wydana na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK¹.**

W wyniku kontroli NIK przedstawiła w Informacji funkcjonowanie skontrolowanego systemu, identyfikując i wskazując przyczyny jego nieskuteczności, skutki, jakie powoduje ona dla ubezpieczonych, a także przedstawiając propozycje rozwiązań (wnioski), które powinny wyeliminować te przyczyny.

Z ww. stanowiska wynika, że Prezes ZUS zamierza wykonać skierowany do niego wniosek o przeprowadzenie akcji informującej ubezpieczonych (w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS) o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające wprowadzoną w 2009 r. zasadę przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w przypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej” w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS – poprzez przeprowadzenie takiej akcji w I kwartale 2018 r. z wykorzystaniem: baneru oraz artykułu na stronie internetowej ww.zus.pl, informacji na ekranach multimedialnych i systemu IVR w obsłudze telefonicznej klientów Zakładu.

Najwyższa Izba Kontroli – akceptując opisaną wyżej deklarację Prezesa ZUS – zauważa jednak, że wnosiła o przeprowadzenie takiej akcji w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS. Tymczasem wymienione przez Prezesa ZUS sposoby informowania klientów – w ocenie NIK – nie zapewnią poinformowania o możliwości ponownego ustalenia kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego wszystkich klientów ZUS, w szczególności osób w podeszłym wieku. Wobec powyższego – aby wskazana wyżej akcja mogła odnieść pełny pożądaný skutek – zasadne jest uzupełnienie form zadeklarowanych przez Prezesa ZUS działań o przekazanie klientom ZUS ww. informacji również z wykorzystaniem tradycyjnego ich nośnika, a więc w formie pisemnej.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).