



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.023.01.2016
P/16/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/064 – Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i placowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Monika Popławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/87/2016 z dnia 18 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Archiwum Państwowe w Warszawie ¹ , ul. Krzywe Koło 7, 00 – 270 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Jurgo-Puszcz, Dyrektor ²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ Archiwum realizowało obowiązki w zakresie przechowywania i zapewnienia dostępu do dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, przejmując dokumentację na podstawie postanowień sądów rejestrowych oraz sporządzając kopie i odpisy z będących w zasobie APW dokumentów. Archiwum przechowywało ww. dokumentację oraz dokumentację przejętą na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych zgodnie z przepisami, z wyjątkiem zapewnienia w pomieszczeniach magazynowych określonych warunków klimatycznych oraz warunków spełniających wymogi ochrony przeciwpożarowej⁵. Archiwum prowadziło postępowania w sprawie ustalenia wysokości środków na pokrycie kosztów przechowania przejętej dokumentacji, jednak nie w każdym przypadku kończyły się one wydaniem decyzji ustalających wysokość tych środków, część postępowań umarzano. Dyrektor Archiwum prowadził postępowania w celu wyegzekwowania należności z ww. tytułu.

Obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 10 lutego 2014 r. w APW (poprzednio w AP m. st. Warszawy) wysokości opłat za sporządzanie odpisów lub kopii przechowywanej dokumentacji w Archiwum były niezgodne z opłatami określonymi 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 przechowywania⁶.

Środki finansowe uzyskane z działalności usługowej dotyczącej przechowywania dokumentacji osobowej i placowej, nie były przekazywane na rachunek budżetu państwa lecz wydatkowane na pokrycie kosztów działalności Archiwum, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

¹ Dalej także: APW bądź Archiwum.

² Od dnia 3 stycznia 2017 r., poprzednio stanowisko Dyrektora zajmowała Janina Gregorowicz.

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

⁴ Okres kontroli obejmował lata 2013-2016 (do 30 czerwca).

⁵ Magazyny w Nidzicy nie zostały wyposażone w ognioodporne drzwi.

⁶ Dz. U. Nr 28, poz. 240. Dalej: rozporządzenie w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm. Dalej: *uofp*.

Archiwum reagowało na zgłaszane problemy dotyczące przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz udzielało zainteresowanym pomocy w poszukiwaniu dokumentacji nieistniejących już pracodawców. Ponadto APW prowadziło ogólnodostępną bazę „*Miejsce przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*”.

Archiwum informowało inne organy o zidentyfikowanych nieprawidłowościach w przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, a także nawiązało współpracę z urzędami marszałkowskimi oraz podejmowało próby nawiązania kontaktów z niezarejestrowanymi przechowawcami dokumentacji osobowej i płacowej w celu pomocy w legalizacji ich działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

Archiwum Państwowe Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku (APDOP) zostało utworzone z dniem 1 lipca 2004 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 1 czerwca 2004 r.⁸. Z dniem 7 października 2013 r., na mocy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2013 r.⁹ APDOP w Milanówku zostało zlikwidowane, a jego zadania, w tym wynikające z art. 51u ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁰ przejęło Archiwum Państwowe w Warszawie (poprzednio Archiwum Państwowe m. st. Warszawy). W celu realizacji ww. zadań w strukturze APW wyodrębniono Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku (ADOP), którego pracą kierował Zastępca Dyrektora ds. dokumentacji osobowej i płacowej¹¹ (§7 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego).

W Statucie Archiwum Państwowego w Warszawie¹² postanowiono, że w skład APW wchodzi oddziały zamiejscowe w: Grodzisku Mazowieckim, Łowiczu, Mławie Otwocku i Pułtusku, ekspozytura w Nidzicy oraz ADOP w Milanówku. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹³, obszarem działania Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej jest obszar całego Państwa. Pracą ADOP kieruje Zastępca Dyrektora ds. dokumentacji osobowej i płacowej. Do zakresu działalności ADOP należy realizacja zadań:

- w zakresie spraw dotyczących dokumentacji o czasowym przechowywaniu (§ 6 pkt 8 Statutu), w szczególności przejmowania, przechowywania i zabezpieczania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, postawionych w stan likwidacji,
- w zakresie prowadzenia i administrowania bazą danych „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (§ 6 pkt 9 Statutu) oraz w zakresie prowadzenia działalności informacyjnej i popularyzatorskiej (§ 6 pkt 7 Statutu).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 6-23)

1.1.1. W latach 2013-2015 APW przejęło łącznie 10 390,83 mb dokumentacji niearchiwalnej (981 835 jednostek archiwalnych), w tym dokumentacji osobowej – 6 183,78 mb (685 558 j.a.) i płacowej – 2 261,1 mb (144 453 j.a.). Około 99% dokumentacji niearchiwalnej przejęło ADOP w Milanówku (wcześniej APDOP).

Na koniec 2015 r. łączny stan dokumentacji niearchiwalnej przechowywanej w APW wyniósł 27 823,86 mb (2 682 501 j.a.)¹⁴, w tym 14 255,11 mb (2 107 643 j.a.) dokumentacji osobowej

⁸ W sprawie utworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej (Dz. U. Nr 142, poz. 1503).

⁹ W sprawie likwidacji Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku oraz zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Państwowego m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 650).

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1506, dalej: *ustawa o archiwach*.

¹¹ Jolanta Louchin, poprzednio, od 16 czerwca 2007 r., pełniła funkcję Dyrektora APDOP w Milanówku.

¹² Nadany decyzją Nr 20 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 16 września 2013 r. (dalej: *NDAP*).

¹³ Wprowadzony zarządzeniem Nr 23 Dyrektora Archiwum Państwowego w Warszawie z dnia 7 października 2013 r., zmienionym zarządzeniami Dyrektora Archiwum Państwowego w Warszawie Nr 1 z 18 lutego 2015 r., Nr 24 z dnia 14 września 2015 r. i Nr 25 z dnia 21 września 2015 r.

¹⁴ Z tego 14 617,58 mb przejęte na podstawie umów i 13 206,28 mb na podstawie postanowień sądowych.

oraz 5 529,76 mb (296 120 j.a.) płacowej. Około 90% (24 861,94 mb, 2 328 434 j.a.) przejętej dokumentacji niearchiwalnej przechowywał ADOP w Milanówku. W pozostałych jednostkach zamiejscowych APW stan przechowywanej dokumentacji niearchiwalnej przedstawiał się następująco: Oddział w Grodzisku Mazowieckim – 107,57 mb (13 018 j.a.), Oddział w Łowiczu – 0,0 mb, Oddział w Mławie – 26,85 mb (2 700 j.a.), Oddział w Otwocku – 69,92 mb (4 334 j.a.), Oddział w Pułtusku – 75,50 mb (8 805 j.a.), Ekspozytura w Nidzicy – 2 730,48 mb (323 751 j.a.)¹⁵

Na koniec poszczególnych lat stan dokumentacji niearchiwalnej przedstawiał się następująco: 2012 r. – 17 433,33 mb (1 700 666 j.a.)¹⁶, 2013 r. – 19 969,93 mb (1 881 661 j.a.)¹⁷, 2014 r. – 26 543,87 mb (2 541 885 j.a.)¹⁸.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 148-152)

W okresie objętym kontrolą rezerwą magazynową na przejmowanie dokumentacji osobowo-płacowej dysponował tylko ADOP w Milanówku (według stanu na 30 czerwca 2016 r. – 7 570,00 mb). W badanym okresie APW nie odmówiło przyjęcia dokumentacji osobowo-płacowej z powodu braku rezerwy magazynowej. Według informacji Dyrektor APW Janiny Gregorowicz, zgodnie z planami APW ma pozyskać budynek zajmowany obecnie przez Archiwum Akt Nowych, co pozwoli na przemieszczenie materiałów archiwalnych z budynku w Milanówku (około 27 kmb), a także przewidywane jest nieprzedłużenie umowy najmu AAN (obowiązuje do czerwca 2017 r.) i pozyskanie powierzchni magazynowej ponad 5 kmb półek.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 171, tom II, str. 325)

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny budynków i pomieszczeń, w których przechowywano dokumentację osobową i płacową pracodawców w Ekspozyturze w Nidzicy oraz w ADOP w Milanówku¹⁹. W wyniku oględzin stwierdzono, że zarówno budynek w Nidzicy, jak i w Milanówku spełniał wymogi określone w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców²⁰, tj. posiadał dogodny dojazd dla pojazdów służb porządkowych i ratowniczych. Pomieszczenia magazynowe²¹ wyposażone były w ogniodopusne drzwi (tylko magazyny w Milanówku, w Nidzicy każdy z magazynów miał drzwi drewniane obite blachą), instalację systemu przeciwpożarowego (zgodnie z § 3 pkt 2 lit. a ww. rozporządzenia) i gaśnice ścienna. Zgodnie z decyzją Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Nidzicy z dnia 11 kwietnia 2015 r. (PZ.5580.3.2016) należy zapewnić wydzielenie strefy pożarowej magazynów Archiwum od strefy pożarowej poprzez drzwi spełniające klasę odporności ogniowej w terminie do 3 kwietnia 2017 r.

Pomieszczenia były zabezpieczone przed włamaniem (§ 3 pkt 2 lit. b), poprzez m.in. zewnętrzny i wewnętrzny całodobowy monitoring, system alarmowy antywłamaniowy w budynku w Nidzicy oraz całodobową ochronę pracowników firmy ochroniarskiej w Milanówku. Przez pomieszczenia magazynowe nie były prowadzone instalacje wodociągowe, kanalizacyjne czy gazowe (§ 4 ww. rozporządzenia). Każdy magazyn był wyposażony w termo-higrometr, warunki wilgotności i temperatury były codziennie kontrolowane, a wyniki kontroli rejestrowane, zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. tom II, str. 1-15, 96-107)

W części pomieszczeń magazynowych warunki wilgotności i temperatury, określone w załączniku do ww. rozporządzenia nie zostały utrzymane: w trzech magazynach w Nidzicy temperatura powietrza była niższa od określonej, a wilgotność wyższa (z wyjątkiem magazynu nr III), natomiast w Milanówku w pięciu magazynach (nr 29, 31, 47, 48, 49) temperatura powietrza była wyższa od określonej, a wilgotność w czterech magazynach (nr 47, 48, 49, 84) niższa od określonej.

¹⁵ W tym 485,60 mb dokumentacji w Milanówku.

¹⁶ Dokumentacja osobowa – 8 071,33 mb (1 422 085 j.a.), płacowa – 3 268,66 mb (151 667 j.a.).

¹⁷ Dokumentacja osobowa – 9 868,06 mb (1 590 942 j.a.), płacowa – 3 650,36 mb (158 208 j.a.).

¹⁸ Dokumentacja osobowa – 13 683,11 mb (1 993 843 j.a.), płacowa – 5 215,76 mb (293 770 j.a.).

¹⁹ Tj. w dwóch oddziałach APW, przechowujących znaczną ilość dokumentacji osobowo-płacowej, w dniach: 18.11.2016 r. w ADOP w Milanówku i 30.11.2016 r. w Ekspozyturze w Nidzicy.

²⁰ Dz. U. Nr 32, poz. 284, dalej: *rozporządzenie w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców*.

²¹ W Milanówku – 8 pomieszczeń magazynowych, w Nidzicy – 4.

W celu ograniczenia światła słonecznego okna w pomieszczeniach zasłonięto roletami nieprzepuszczającymi światła (w Milanówku w oknach od strony południowej) i zasłonami (w Nidzicy).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-15, 96-105)

W okresie objętym kontrolą NDAP przekazał APW wytyczne dotyczące stosowania przepisów w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej w następujących sprawach: prowadzenia działalności usługowej przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, w szczególności dokumentacji osobowej i płacowej (zarządzenie Nr 19 NDAP z dnia 30 sierpnia 2013 r.); nawiązania współpracy z urzędami marszałkowskimi i udziału w kontrolach przeprowadzanych u zarejestrowanych przechowawców²²; nawiązania kontaktów z przechowawcami dokumentacji osobowej i płacowej, którzy nie zostali wpisani do rejestru przechowawców²³.

APW zwróciło się do NDAP o interpretację dotyczące możliwości wyegzekwowania od przechowawcy wykreślonego z rejestru przekazania dokumentacji oraz zwolnień z opłat za realizację kwerend osób pozbawionych dochodów²⁴. W pierwszej sprawie APW przedstawiło sytuację, w której przechowawca, pomimo wydanego w tej sprawie postanowienia sądowego odmawia wydania akt, nawet gdy Archiwum deklaruje odbiór na własny koszt. NDAP wskazał, że Archiwum nie dysponuje środkami wyegzekwowania od przechowawcy wydania zgromadzonej dokumentacji, poza wezwaniem jej do przekazania. Zasugerował również podjęcie działań pośrednich, tj. wystąpienie do GIODO jako organu posiadającego uprawnienia kontrolne w zakresie przetwarzania danych osobowych. W przypadku zwolnienia z opłat za sporządzanie kopii i odpisów odpowiedź NDAP nie była jednoznaczna i APW zwróciło się o interpretację do Dyrektora Izby Skarbowej Warszawie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 78-91)

1.1.2. W latach 2013 – 2016 (30 czerwca) do Archiwum wpłynęły łącznie 34 postanowienia sądów rejestrowych, z tego pięć postanowień wydanych na podstawie art. 51p ust. 3 i 4 ustawy o archiwach oraz 29 wydanych na podstawie art. 51u ust. 3 ww. ustawy. Spośród ww. postanowień zrealizowano 28 i przejęto dokumentację od 4 przechowawców²⁵ (ok. 7 125,22 mb, 699 699 j.a.) oraz 24 byłych pracodawców (610,97 mb, 40 797 j.a.). Pozostałe postanowienia były w trakcie realizacji²⁶ (po 30 czerwca 2016 r.) bądź podmioty nie przekazały dokumentacji do Archiwum. Przykładowo, w jednym przypadku między datą wydania postanowienia, a przejęciem dokumentacji przez APW minęło kilka lat²⁷, ponieważ pomimo podejmowanych przez Archiwum różnych działań w tym zakresie (zwrócenie się do NDAP, GIODO) przechowawca zwlekał z przekazaniem dokumentacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 155-158, 172)

Na koniec poszczególnych lat stan dokumentacji przejętej na podstawie postanowień sądów rejestrowych przedstawiał się następująco: 2012 r. – 3 979,41 mb (464 667 j.a.), 2013 r. – 6 043,41 mb (601 672 j.a.), 2014 r. – 11 990,49 mb (1169 018 j.a.), 2015 r. – 13 206,28 mb (1 308 361 j.a.), 2016 r. (30 czerwca) – 13 834,02 mb (1 346 571 j.a.).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154)

Archiwum nie przejmowało dokumentacji na podstawie postanowień sądów rejestrowych wydanych na podstawie art. 51p ust. 1 i 4 ustawy o archiwach lub art. 51p ust. 5 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 162)

1.1.3. W okresie objętym kontrolą do APW nie wpłynęła żadna decyzja NDAP wydana na podstawie art. 51z ust. 1 ustawy o archiwach. Stan dokumentacji przejętej na podstawie ww. decyzji NDAP w latach 2012-2016 (30 czerwca) wynosił 0,19 mb (78 j.a.).

²² Pismo z 27.08.2013 r., znak DOU-WOU.060.3.2013.

²³ Pismo z 05.03.2015 r., znak DOU-WOU.450.18.2015.

²⁴ Odpowiednio: pismo z 30.12.2015 r. (ADOP.S.520.4.2015), odpowiedź NDAP z 23.02.2016 r. (DOU-WOU.450.1.2016) oraz z 27.03.2015 r. (ADOP.S.340.1.2015), odpowiedź NDAP z 21.05.2015 r. (DOU.4910.1.2015).

²⁵ Dokumentacja ok. 476 byłych pracodawców.

²⁶ Przejmowanie dokumentacji od przechowawcy E. trwa od 2014 r.

²⁷ Postanowienie sądu rejestrowego z 28 lutego 2011 r., przejęcie dokumentacji przez APW – 14 października 2016 r.

W badanym okresie do Archiwum nie wpłynęła żadna decyzja NDAP wydana na podstawie art. 51h ust. 2 ww. ustawy. Stan dokumentacji przejętej w tym trybie, na koniec poszczególnych lat stanowił 0,0 mb.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 159-161, 176-177)

1.1.4. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Archiwum²⁸ wydał (na podstawie art. 51p ust. 8 w zw. z art. 51z ust. 5 ustawy o archiwach oraz na podstawie 51p ust. 8 i 9 w zw. z art. 51u ust. 5 ww. ustawy w zw. z art. 104 i 107 kpa) 11 decyzji w sprawie ustalenia środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji na łączną kwotę 194,1 tys. zł oraz jedną decyzję²⁹ na podstawie art. 51p ust. 8, 51p ust. 9 w zw. z art. 51r ustawy o archiwach na pokrycie kosztów przejęcia i przechowywania dokumentacji na kwotę 500,9 tys. zł. Wobec ww. decyzji APW wszczęło postępowania egzekucyjne. W okresie objętym kontrolą nie wyegzekwowano żadnej kwoty.

APW nie występowało do NDAP o pokrycie środków ustalonych decyzjami Dyrektora APW za przechowywanie dokumentacji osobowo-płacowej, w sytuacji gdy egzekucje ustalonych środków finansowych okazały się bezskuteczne. Dyrektor APW Janina Gregorowicz wyjaśniła: „środki, które otrzymuje corocznie APW w swoim budżecie pochodzą z budżetu NDAP i zabezpieczają w znacznej większości bieżące utrzymanie. W przypadku jakichkolwiek braków środków finansowych mających związek z dokumentacją przejętą w trybie art. 51p ust. 7 i 51u. ust.5 zwracamy się do jednostki nadrzędnej o wsparcie i na ogół je otrzymujemy.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 346)

W latach 2014-2016 (I półrocze) Dyrektor APW wystąpił do NDAP z 13 wnioskami na łączną kwotę 1 657,9 tys. zł na pokrycie kosztów m.in. przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej. Środki otrzymano m.in. na pokrycie kosztów transportu dokumentacji przejętej na podstawie dwóch postanowień sądowych³⁰ w kwocie 42,6 tys. zł, kosztów rozładunku i umieszczenia dokumentacji na regałach w kwocie 138,9 tys. zł w 2014 r., na zatrudnienie pracowników z Agencji Pracy Tymczasowej do porządkowania i ewidencjonowania przejętej dokumentacji w kwocie 410,0 tys. zł w 2015 r. NDAP nie przyznał środków m.in. na zwiększenie stanu zatrudnienia w ADOP w Milanówku³¹.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 254-267)

W okresie objętym kontrolą do APW nie wpłynęły postanowienia sądu rejestrowego, wydane w trybie art. 51p ust. 1, 51p ust. 4 i 51p ust. 5 ustawy o archiwach.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 162)

1.1.5. Zasady realizacji kwerend w przypadku dokumentacji osobowej i płacowej z zasobu ADOP określone zostały zarządzeniem Nr 25 Dyrektora APW z dnia 1 października 2014 r.³², według których kwerendy realizowano na złożony do APW wniosek. Po odnalezieniu dokumentacji w zasobie, wnioskodawcy przesyłano informację o ustalonych kosztach, a wysyłka przygotowanych dokumentów następowała po potwierdzeniu wpłaty przez Dział Finansowo-Księgowy APW.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 38-46)

W okresie objętym kontrolą obowiązywała wysokość opłat za sporządzanie odpisu lub kopii przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców ustalona następującymi zarządzeniami: Nr 14 Dyrektora APDOP z dnia 30 grudnia 2008 r.³³ (przeszło obowiązywać z dniem 7 października 2013 r.), Nr 38 Dyrektora Archiwum Państwowego m. st. Warszawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. (przeszło obowiązywać z dniem 10 lutego 2014 r.), a następnie zarządzeniem Nr 4 Dyrektora APW z dnia 6 lutego 2014 r. Wysokości opłat, ustalone ww. zarządzeniami, z wyjątkiem zarządzenia Nr 38 z dnia 13 kwietnia 2012 r., nie przekraczały wysokości opłat maksymalnych, wynikających z rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 10

²⁸ Poprzednio Dyrektor APDOP w Milanówku.

²⁹ Decyzja Nr 1/13 z dnia 23 września 2013 r.

³⁰ Dotyczących dokumentacji E. w likwidacji oraz Archiwum J. F.

³¹ Brak odpowiedzi na wniosek złożony w 2014 r. na kwotę 12,0 tys. zł i skorygowany w 2015 r. na kwotę 57,4 tys. zł.

³² W sprawie wprowadzenia do stosowania Instrukcji realizacji kwerend z dokumentacji niearchiwalnej w Archiwum Państwowym w Warszawie Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej.

³³ Zarządzenie Nr 14 w sprawie opłat za sporządzanie kopii i odpisów z dokumentacji osobowej i płacowej.

lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania³⁴.

Wg informacji Dyrektor APW Janiny Gregorowicz klienci rezygnowali, gdy dowiadywali się, że APW nie wystawia druków Rp-7 i może przekazać jedynie kopie dokumentacji osobowej i płacowej. Zdarzało się także, że klienci informowani listownie o opłatach, nie wnosili ich. Klienci często znajdują się w trudnej sytuacji materialnej (osoby bezdomne, bezrobotne, więźniowie, osoby o bardzo niskich rentach i emeryturach, będące pod opieką ośrodków pomocy społecznej). Niewielu z nich zwraca się z prośbą o zwolnienie z opłat, ale takie sytuacje się zdarzają. Na przykładzie kwerend zrealizowanych w I półroczu 2016 r., na ponad 6200 spraw udzielono jednego zwolnienia z opłaty w kwocie 54 zł³⁵.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 34-38, tom II, str. 360-361, 364)

W okresie objętym kontrolą do APW wpłynęło 49 122 wnioski (w tym 45 445, tj. 92% wniosków do ADOP) w sprawie pozyskania informacji o przechowywanej dokumentacji osobowo – płacowej. Zrealizowano³⁶ 45 541 wniosków (ADOP – 41 864), tj. 93% złożonych wniosków, w tym w przypadku 14 648 wniosków (ADOP – 14 566) wydano odpisy lub kopie dokumentacji.

Dyrektor APW poinformowała: „Z roku na rok rośnie zainteresowanie zasobem, co wynika ze stale powiększającego się zasobu. Niestety nie wiąże się to ze wzrostem zatrudnienia, ani w dziale kwerend, ani w dziale zajmującym się porządkowaniem i ewidencjonowaniem dokumentacji. W praktyce nie tylko przybywa kwerend ale także musimy je realizować szukając dokumentów w zasobie pozbawionym ewidencji, a takich akt w ciągu ostatnich 3 lat pojawiło się ok. 8-9 kmb. Przed likwidacją APDOP, w połowie 2013 r. okres oczekiwania na realizację kwerendy wynosił od 3 tygodni do 1 miesiąca. W roku ubiegłym wyniósł 5-6 miesięcy, w roku bieżącym 6-8 miesięcy (...)

(dowód: akta kontroli tom I, str. 163, tom II, str. 343, 391-399)

W okresie objętym kontrolą pracownicy ADOP wykonali łącznie 124 457 stron kopii akt osobowych i odpisów o wysokości zarobków³⁷, przeprowadzili ponad 110 tys. rozmów telefonicznych oraz obsłużyli 3 286 interesantów w Biurze Obsługi Klienta.

Łączna kwota opłat, jaką ustalono za sporządzenie odpisów lub kopii wyniosła 454,9 tys. zł, z czego uzyskano 353,6 tys. zł, tj. 77,7%.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 163, 360-363)

W okresie objętym kontrolą APW przesłało do ZUS i NDAP łącznie siedem wykazów pracodawców, których dokumentację Archiwum przejęło w danym miesiącu kalendarzowym (o których mówi art. 51g ust. 6 ustawy o archiwach)³⁸, tj. pięć w 2013 r. (kwiecień, lipiec, wrzesień i październik), jeden w 2014 r. (lipiec), jeden w 2015 r. (marzec).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 305-354)

Dyrektor APW Janina Gregorowicz wyjaśniła: „Wykazy pracodawców, których dokumentację przejęło Archiwum były przekazywane do ZUS i NDAP w różnych terminach, co wynikało z następujących faktów: dokumentacja była przejmowana w stanie nieuporządkowanym, co uniemożliwiało ustalenie pracodawców, dat skrajnych dokumentacji i jej rozmiaru. (...) nieprzekazywanie regularnie wykazów do ZUS i NDAP nie skutkuje brakiem informacji dla osób poszukujących dokumentacji osobowej i płacowej, gdyż ta zawarta jest w prowadzonej przez APW bazie „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej”. Dane do bazy wpisywane są na bieżąco, od razu po przejęciu do zasobu dokumentacji, niezależnie od stanu uporządkowania. Ponadto należy podkreślić, że ustawodawca w art. 51 g, pkt 6 ustawy o archiwach nakłada na przedsiębiorcę obowiązek przekazywania do centrali ZUS oraz NDAP wykazu pracodawców (...) Zobowiązaniem z powyższego przepisu są więc wyłącznie przedsiębiorcy (w myśl ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

³⁴ Dz. U. Nr 28, poz. 240.

³⁵ Mężczyzna mieszkał w schronisku dla bezdomnych.

³⁶ Kwerendy dotyczyły dokumentacji osobowo- płacowej znajdującej się zarówno 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.

³⁷ Interesanci odebrali 84 047 stron wykonanych kopii i odpisów o wysokości zarobków.

³⁸ Pięć APDOP w Milanówku, dwa AP m. st. Warszawy.

gospodarczej), którymi nie są archiwa państwowe, w tym Archiwum Państwowe w Warszawie.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 323-324)

Zastępca Dyrektora ds. dokumentacji osobowej i płacowej poinformowała, że począwszy od 2017 r. ADOP składa do ZUS i NDAP wykazy pracodawców, których dokumentację przejęło, w terminie miesiąca od daty przejęcia. Wykazy nie posiadają szczegółowych danych, które są możliwe do uzyskania dopiero po uporządkowaniu akt, ale zawierają nazwy firm, datę przejęcia, rodzaj dokumentacji i formę przejęcia.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 355-359)

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

Stan dokumentacji niearchiwalnej przejętej przez APW na podstawie umów przechowania, na koniec 2015 r. wyniósł 14 617,58 mb (1 374 140 j.a.), w tym 8 768,29 mb (1 227 322 j.a.) dokumentacji osobowo-płacowej.

W okresie objętym kontrolą Archiwum zawarło 40 umów³⁹ na przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, w których postanowiono, że przejęta dokumentacja będzie przechowywana w stanie niepogorszonym przez okres wymagany przepisami dla danej kategorii akt (umowy obowiązują do chwili upływu ustawowego okresu przechowywania dokumentacji). Na podstawie ww. umów APW przejęło na przechowanie łącznie 589,31 mb dokumentacji osobowo – płacowej, uzyskując z tego tytułu „przychody” w wysokości 285,6 tys. zł. W okresie objętym kontrolą łącznie „przychody” uzyskane z tytułu realizacji umów przechowania⁴⁰ wyniosły 478,4 tys. zł.

Dyrektor APW Janina Gregorowicz poinformowała, że ograniczono prowadzenie działalności usługowej w zakresie przejmowania dokumentacji niearchiwalnej, w tym osobowej i płacowej w związku z zaleceniami NDAP zarówno ustnymi (na naradzie dyrektorów archiwów państwowych), jak i wyrażonymi w piśmie z dnia 22 czerwca 2012 r. (DUE.450.10.2012). W związku ze zmianami w przepisach prawnych, w szczególności finansowych oraz zmniejszaniem się powierzchni magazynowej na przechowywanie materiałów archiwalnych NDAP zasugerował rozważenie odstąpienia od przejmowania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania w trybie usługowym.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 60-74, 164-170, 173-175)

W Polityce rachunkowości⁴¹ ustalono, że ewidencja przychodów z tytułu zawartych umów na przechowywanie dokumentacji osobowo – płacowej prowadzona jest na koncie 139 – Inne rachunki bankowe⁴², a środki te nie służą do obsługi budżetu państwa i nie są wykorzystywane do wykonywania budżetu państwa. Na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki ewidencjonowano m.in. rozrachunki z tytułu sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 366-423)

W okresie objętym kontrolą ze środków sum na zlecenie poniesiono wydatki na pokrycie kosztów ww. działalności oraz działalności archiwalnej w łącznej wysokości 245 567,36 zł⁴³. W Archiwum nie określono zasad współfinansowania wydatków ze środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie. Ponadto, Archiwum z rachunku sum na zlecenie finansowało wydatki budżetowe, a następnie „zwracało” na ww. rachunek środki z rachunku bieżącego wydatków budżetowych. W badanym okresie wydatkowano w ten sposób, a następnie zwrócono 319 667,40 zł (w 2013 r. – 182 998,40 zł, w 2014 r. – 104 916,60 zł, w 2015 r. – 5 675,66 zł i w I półroczu 2016 r. 26 076,68 zł).

³⁹ W 2013 r. – 39 umów oraz 7 aneksów (w tym APDOP 37 umów, 7 aneksów), w 2014 r. – 1 umowa i aneks, w 2015 r. – 2 aneksy i w 2016 r. (do 30 czerwca) nie zawarto żadnej umowy, ani aneksu.

⁴⁰ Umowy i aneksy z lat wcześniejszych.

⁴¹ Wprowadzona zarządzeniem Dyrektora APW Nr 14 z 2 czerwca 2011 r. ze zm., a następnie zarządzeniem Dyrektora APW Nr 14 z 1 czerwca 2015 r.

⁴² Konto służy do ewidencji środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych z podziałem na poszczególne banki. W APW na tym koncie znajdują się sumy na zlecenie, tzn. środki pieniężne przekazane przez inne jednostki na wykonanie określonych zadań.

⁴³ W APW nie prowadzono wydzielonej ewidencji do rozliczania kosztów poszczególnych umów na dokumentację osobowo – płacową.

Według Dyrektora APW Janiny Gregorowicz finansowano wydatki budżetowe w sytuacjach kiedy środki zgromadzone na rachunku bieżącym wydatków budżetowych na dany dzień były niedostateczne na pokrycie terminowej płatności.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 178-219, 424, tom II, str. 271-314, 445)

Analiza pięciu najwyższych kwotowo wydatków budżetowych sfinansowanych środkami z rachunku sum na zlecenie w łącznej kwocie 155,2 tys. zł⁴⁴ wykazała, że dotyczyły one podatku od nieruchomości w Otwocku i Grodzisku, opłaty za energię i zakupu oleju opałowego. W dniu zapłaty podatku od nieruchomości wydatki te nie były ujęte w planie finansowym Archiwum. Jak wyjaśnił Główny księgowy dotychczas Archiwum nie płaciło takiego podatku i wydatki te nie zostały ujęte w projekcie planu finansowego na 2013 r. Po uchwaleniu ustawy budżetowej dokonano zmiany w planie. Natomiast opłata za zakup oleju dotyczyła sytuacji kiedy w planie finansowym zaangażowanie na paragrafie 4210 wskazywało duże prawdopodobieństwo braku środków na koniec roku. Po dokonaniu zmiany w planie zwrócono część środków. Opłata za energię wynikała z terminu płatności, a w tym dniu na rachunku podstawowym otrzymane środki były niewystarczające.

Ww. wydatki (w momencie ich zwrotu na rachunek sum na zlecenie) były ujęte w planie finansowym Archiwum na dany rok.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 178-219, 435-526, tom II, str. 427-429)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. stan środków na koncie 139 – 40 – PR sumy na zlecenie (przechowalnictwo) wynosił 667 037,75 zł⁴⁵.

(akta kontroli tom I, str. 425)

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

W latach 2013–2016 (30 czerwca) do APW wpłynęły cztery skargi⁴⁶ na działalność Archiwum z zakresu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, które dotyczyły m.in. niewłaściwego zachowania pracownika, przewlekłości postępowania. Skargi, po rozpatrzeniu przez zastępców Dyrektora APW, zostały uznane za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 133-147, tom II, str. 119-120, 122)

W okresie objętym kontrolą w APW były trzy kontrole obejmujące swoim zakresem przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Jedna kontrola została przeprowadzona przez NDAP w ADOP (w terminie 22-25 lipca 2014 r.), a dwie przez Komisję Kontroli Wewnętrznej APW w ADOP (29 czerwca 2016 r.) oraz w Ekspozyturze w Nidzicy (11 maja 2016 r.). W wyniku kontroli przeprowadzonych przez ww. Komisję nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku kontroli NDAP pismem z dnia 29 stycznia 2015 r. przekazano APW projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego wniesiono uwagi i zastrzeżenia. APW nie otrzymało ostatecznych dokumentów w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 180-184, tom II, str. 119-120)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Drzwi do czterech pomieszczeń magazynowych w Ekspozyturze w Nidzicy, w których przechowywano dokumentację osobowo-płacową nie spełniały wymogów określonych w § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (nie były ognioodporne).
2. W trakcie oględzin stwierdzono, że w części pomieszczeń magazynowych, w których przechowywano dokumentację osobowo-płacową w Ekspozyturze w Nidzicy i w ADOP w Milanówku warunki wilgotności i temperatury, określone w załączniku do ww. rozporządzenia nie zostały utrzymane: w czterech magazynach w Nidzicy temperatura powietrza wahała się od 6,8 do 7,3° C i była niższa od określonej (14-20° C), a wilgotność przekraczała 60% (z wyjątkiem magazynu nr III), natomiast w Milanówku

⁴⁴ Podatek od nieruchomości ogółem: 125 904 zł, faktura za zakup oleju opałowego – 19 480,14 zł, faktura za energię – 9 806,90 zł.

⁴⁵ Wykazane również w Rb – 23 za I półrocze 2016 r.

⁴⁶ Trzy skargi do APW i jedna do APDOP w Milanówku.

temperatura powietrza w poszczególnych pomieszczeniach wahała się od 18,4 do 21,2° C i w pięciu magazynach (nr 29- 21,1° C, nr 31- 20,9° C, nr 47- 21,2° C, nr 48- 20,8° C, nr 49- 20,4° C) była wyższa od określonej, a wilgotność w czterech magazynach była niższa od 40% (nr 47- 28,1%, nr 48- 28,2%, nr 49- 28,7%, nr 84- 39,6%).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-15, 96-107)

Dyrektor APW Monika Jurgo-Puszcz wyjaśniła: „W związku z tym, że w wymienionym obiekcie ciężko uzyskać odpowiednie warunki do przechowywania dokumentacji, należy ją w trybie pilnym przewieźć do Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku. Proces transportu akt oraz rozmieszczenia na magazynach zakończymy z dniem 30 czerwca br.” Natomiast odnośnie do warunków zapewnionych w Milanówku Dyrektor APW Janina Gregorowicz wyjaśniła: „W przypadku przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej, wytworzonej na kwaśnym papierze, istniejące warunki klimatyczne [w pomieszczeniach w Milanówku] są korzystniejsze od podanych w rozporządzeniu Ministra (...) dodatkowo należy zaznaczyć, że przywożona do ADOP jest zagrzybiona, więc niska wilgotność powietrza utrzymująca się w magazynach jest dodatkowym czynnikiem uniemożliwiającym rozwój grzybów. Potwierdza to opinia Kierownika Centralnego Laboratorium Konserwacji Archiwaliów.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 328-329, 422)

3. Obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 10 lutego 2014 r. w APW (poprzednio w AP m. st. Warszawy) opłaty za sporządzanie odpisów lub kopii przechowywanej dokumentacji w Archiwum, ustalone zarządzeniem Nr 38 Dyrektora Archiwum Państwowego m. st. Warszawy z dnia 13 kwietnia 2012 r., były niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania. W §1 pkt 2 i 3 zarządzenia określono opłatę w wysokości 4 zł za sporządzenie kopii każdej strony dokumentu z zakresu stosunku pracy innego niż świadectwo pracy, w tym dokumentu potwierdzającego wysokość wynagrodzenia oraz za sporządzenie kopii każdej strony kartoteki zarobkowej lub zasiłkowej albo strony listy płac, natomiast w rozporządzeniu opłata 4 zł dotyczyła sporządzenia kopii ww. dokumentów, a nie każdej ich strony (§ 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 35-38)

Zastępca Dyrektora APW wyjaśniła, że po włączeniu ADOP w struktury APW Zastępca Dyrektora ds. dokumentacji osobowej i płacowej zwróciła uwagę, że wówczas obowiązujące i stosowane ww. zarządzenie zawiera niewłaściwą interpretację odpłatności za kopie stron i kart. W związku z tym wydano nowe zarządzenie, które poprawiło sytuację.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 414-415)

4. W okresie objętym kontrolą w księgach rachunkowych APW nie dokonywano przypisu i aktualizacji wartości należności budżetowych z tytułu kosztów przechowywania ustalonych w drodze decyzji administracyjnych Dyrektora APW, pomimo że w tym okresie Dyrektor Archiwum wydał 11 decyzji w sprawie ustalenia środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji na łączną kwotę 194,1 tys. zł (w 2013 r. – 3 decyzje na kwotę 103,8 tys. zł, w 2015 r. – 3 decyzje na kwotę 23,4 tys. zł i w 2016 r. – 5 decyzji na kwotę 66,9 tys. zł) oraz jedną decyzję w 2013 r.⁴⁷ na pokrycie kosztów przejęcia i przechowywania dokumentacji na kwotę 500,9 tys. zł oraz 14 decyzji umarzających na łączną kwotę 142,8 tys. zł.

Było to sprzeczne z art. 35b ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁸, który stanowi że wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do m.in. należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości - do wysokości należności nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, zgłoszonej likwidatorowi lub sędziemu-komisarzowi w postępowaniu upadłościowym lub umieszczonej w spisie wierzytelności w postępowaniu restrukturyzacyjnym; należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym

⁴⁷ Decyzja Nr 1/13 z dnia 23 września 2013 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców - w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności. Ponadto APW, jako jednostka budżetowa na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 uofp jest zobowiązane do ujmowania wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność dochodów i wydatków, a więc i przypisów należności z tytułu kosztów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, wynikających z decyzji administracyjnej Dyrektora APW⁴⁹.

Główny Księgowy wyjaśnił: „(...) do księgowości trafiły dwie lub trzy kopie decyzji wszczynających postępowanie, w ślad za którymi nie otrzymaliśmy żadnej informacji o ich uprawomocnieniu (tj. potwierdzenia odebrania przez dłużnika). W związku z tym nie było podstaw do zakwalifikowania ich do ksiąg rachunkowych i jednocześnie poczynienia zmian w polityce rachunkowości. Przychody z tytułu wykonania decyzji Dyrektora APW w sprawie ustalenia środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły (...)”

(dowód: akta kontroli tom I, str. 161, 232-234, 366-423, tom II, str. 407-408)

Powyższe argumenty nie mają uzasadnienia, ponieważ to Archiwum powinno wdrożyć wewnętrzne procedury przepływu dokumentów pomiędzy komórkami merytorycznymi, a komórką finansową APW w celu usprawnienia procesu i ujmowania w księgach APW zaistniałych operacji gospodarczych. Archiwum bowiem jest zobowiązane do stosowania zasady kompletności określonej w art. 20 ustawy o rachunkowości, która stanowi, że do ksiąg okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Należy też zauważyć, że w III kwartale 2016 r. wpłynęły do APW środki z tytułu wyegzekwowania jednej z decyzji.

5. W okresie objętym kontrolą środki uzyskane z działalności usługowej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w łącznej kwocie 478 443 zł (w 2013 r. – 280 373 zł, w 2014 r. – 96 863 zł, w 2015 r. – 88 707 zł i w I półroczu 2016 r. – 12 500 zł) nie były przekazywane do budżetu państwa, lecz gromadzone na rachunku pomocniczym sum na zlecenie, a następnie wydatkowane na pokrycie kosztów ww. działalności oraz działalności archiwalnej. W okresie objętym kontrolą z ww. środków wydatkowano łącznie 245 567,36 zł (w 2013 r. - 96 720,49 zł, w tym APDOP – 76 946,94 zł, w 2014 r. – 79 778,73 zł, w 2015 r. – 69 150,61 zł). Dodatkowo w latach 2013-2016 (30 czerwca) z rachunku sum na zlecenie realizowano wydatki, które później były refundowane z rachunku wydatków budżetowych (ogółem: 319 667,40 zł, z tego: w 2013 r. – 182 998,40 zł, w 2014 r. – 104 916,60 zł, w 2015 r. – 5 675,66 zł i w I półroczu 2016 r. - 26 076,68 zł).

Taki sposób postępowania wynikał z zaleceń NDAP określonych w pismach z dnia 3 sierpnia 2011 r. (BDG-WF.3110.159.2011) i 22 czerwca 2012 r. (DUE.450.10.2012) oraz w § 4 i 6 zarządzenia Nr 19 NDAP z dnia 30 sierpnia 2013 r.⁵⁰ Było to jednak niezgodne z art. 11 ust. 1 uofp, który stanowi iż państwowe jednostki budżetowe pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, a wydatki pokrywają bezpośrednio z tego budżetu. Ponadto, ww. wydatków dokonano, mimo że nie były one ujęte w planie finansowym Archiwum, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 1 ww. uofp, zgodnie z którymi wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych m.in. w planie finansowym jednostki sektora publicznego.

Dyrektor APW Janina Gregorowicz wyjaśniła, że środki nie były przekazywane do budżetu państwa, ponieważ zgodnie ze wskazaniem w zarządzeniu Nr 19 NDAP nie stanowiły one dochodów budżetowych. Ponadto, kontrole przeprowadzone przez NDAP w 2013 r. i w 2011 r. nie wskazały potraktowania sum na zlecenie jako dochodów budżetowe. Nie widzi innej możliwości ewidencji wpływów z tytułu przechowania niż na koncie 139 Inne rachunki bankowe - sumy na zlecenie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 60-74, 166, 178-219, tom II, str. 269-314, 346 i 445)

⁴⁹ na podstawie art. 51p ust. 8 w zw. z art. 51z ust. 5 ustawy o archiwach oraz na podstawie 51p ust. 8 i 9 w zw. z art. 51u ust. 5 ww. ustawy w zw. z art. 104 i 107 kpa.

⁵⁰ w sprawie przechowywania przez archiwa państwowe dokumentacji niestanowiącej zasobu archiwalnego.

NIK, przyjmując do wiadomości okoliczności przyjęcia opisanych powyżej zasad postępowania, w tym dyspozycje NDAP, zwraca uwagę, że wyjątki od zasady określonej w ww. art. 11 ust. 1 uofp zostały sformułowane w art. 11a, art. 163 i art. 223 tej ustawy (jednak żaden z nich nie ma zastosowania do archiwów państwowych), nie zawarto w niej również upoważnienia dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia zmieniającego zasady funkcjonowania jednostki budżetowej. W obowiązującym w kontrolowanym okresie rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. przyjęto wprawdzie, że jednym z rachunków pomocniczych tworzonych w państwowych jednostkach budżetowych jest rachunek sum na zlecenie (§3 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia), jednak przez "sumy na zlecenie" rozumie się w nim środki w zakresie krajowych środków finansowych, służące do finansowania zadań, w tym inwestycji, realizowanych wspólnie lub zleconych do wykonania państwowej jednostce budżetowej przez inne jednostki organizacyjne, ze środków zlecniodawcy (§2 pkt 7 rozporządzenia). Rachunek sum na zlecenie służy zatem jednostce do gromadzenia środków przekazanych przez inną jednostkę budżetową, na rzecz której jednostka będąca posiadaczem rachunku świadczy usługi, lub wspólnie z którą finansuje zadania (np. inwestycje). Wobec tego jednostka budżetowa nie może gromadzić na ww. rachunku środków otrzymanych od innego niż jednostka budżetowa podmiotu i uznać, że nie podlegają one obowiązkowi odprowadzenia na rachunek dochodów budżetu państwa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w latach 2013-2016 (do 30 czerwca) Archiwum dokonało 32 przejęć dokumentacji osobowo-płacowej na podstawie postanowień sądów⁵¹ (art. 51p ust. 3 i 4 oraz art. 51u ust. 3 ustawy o archiwach). Wobec pięciu z tych przejęć Dyrektor APW wydał decyzje w sprawie ustalenia środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji na łączną kwotę 39,5 tys. zł.

W jednym przypadku wyegzekwowano w części należność ustaloną decyzją Dyrektor APW⁵² i kwota 17,5 tys. zł wpłynęła na rachunek APW. Ww. decyzje były wydawane z uwzględnieniem ceny ustalonej w wysokości 50,52 zł za przechowywanie przez okres jednego roku 1 metra bieżącego dokumentacji przejmowanej w trybie art. 51p ust. 3, art. 51u ust. 3 oraz art. 51z ust. 1 ustawy o archiwach⁵³.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 57-58, 159-161)

Według Dyrektor APW Janiny Gregorowicz powodem nie wydania decyzji o kosztach w przypadku wszystkich postanowień sądowych, jest w pierwszej kolejności rozmiar przejmowanych akt, zwykle pozbawionych ewidencji. Wydanie decyzji o kosztach wymaga zewidencjonowania i zwartościowania każdej jednostki, tak aby można było ustalić okres przez jaki będzie ona przechowywana, zaś cała procedura administracyjna rozpocznie się dopiero po przejęciu całości dokumentacji. Drugim powodem jest nieprzekazywanie dokumentacji pomimo wydanego postanowienia i decyzji NDAP wskazującej APW. W praktyce wydawanie decyzji wcześniej jest niewykonalne. Decyzja o kosztach wydawana jest w trybie decyzji administracyjnej ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami. Bywa, że nie zdążymy nawet poinformować o wszczęciu procedury administracyjnej, a już podmiot jest wykreślony z KRS lub ewidencji działalności gospodarczej.

Wobec postanowień, na podstawie których w badanym okresie przejęto dokumentację w 16 przypadkach nie wydano decyzji z powodu porządkowania dokumentacji, natomiast w pięciu podmioty nie przekazały Archiwum dokumentacji.

(dowód akta kontroli tom I, str. 227-230, tom II, str. 320, 345-346)

Ponadto, w latach 2013-2016 (30 czerwca) Dyrektor Archiwum⁵⁴ wydał 14 decyzji (10 dotyczyło przejęć zrealizowanych w kontrolowanym okresie), na podstawie art. 105 § 1 kpa⁵⁵ w zw. z art. 51p ust. 9 ustawy o archiwach, umarzających postępowania administracyjne dotyczące ustalenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji na łączną kwotę 142,8 tys. zł (z tego 2 decyzje po wydaniu decyzji ustalających wysokość środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania

⁵¹ W tym na podstawie postanowień sądów wydanych również w latach wcześniejszych.

⁵² Decyzja nr 1/16 z dnia 3 lutego 2016 r. na kwotę 17 802 zł została wyegzekwowana w II półroczu 2016 r.

⁵³ Zarządzeniem Dyrektora APW Nr 19 z dnia 30 lipca 2014 r.

⁵⁴ Poprzednio Dyrektor APDOP w Milanówku.

⁵⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

dokumentacji oraz 12 decyzji wobec spraw, w których nie ustalono środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania, z uwagi na wykreślenie podmiotu z KRS).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 227-230, 232-234)

Archiwum realizowało obowiązki w zakresie przechowywania i zapewnienia obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, przejmując dokumentację na podstawie postanowień sądów rejestrowych oraz realizując wnioski o sporządzenie kopii lub odpisów dokumentów. Archiwum przechowywało dokumentację osobowo-płacową pracodawców w warunkach określonych przepisami, jednak w pomieszczeniach magazynowych nie zapewniono wymaganych warunków klimatycznych oraz nie wyposażono magazynów w Nidzicy w ognioodporne drzwi. Prowadzone w Archiwum postępowania w sprawie ustalenia wysokości środków na pokrycie kosztów przechowania przejętej dokumentacji w nie zawsze kończyły się wydaniem decyzji ustalających wysokość tych środków – część postępowań umarzano z uwagi na wykreślenie strony z KRS. Jednak w księgach rachunkowych APW działania te nie znajdowały odzwierciedlenia. Wysokości opłat za sporządzanie odpisów lub kopii przechowywanej dokumentacji, obowiązujące w APDOP oraz od 10 lutego 2014 r.⁵⁶ w APW nie przekraczały maksymalnych wysokości opłat określonych przez Ministra Kultury. Nieprawidłowością było nieprzekazywanie na rachunek budżetu państwa środków finansowych uzyskanych z tytułu działalności usługowej przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, lecz wydatkowane ich na pokrycie kosztów działalności Archiwum.

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do APW wpłynęło pismo Administracji Domów Komunalnych Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy, informujące o porzuconej dokumentacji pracowników jednej ze spółdzielni pracy. Pracownik APW przeprowadził ekspertyzę, w wyniku której stwierdził m.in., że dokumentacja została zabezpieczona. Archiwum wskazało również, aby w sprawie ww. dokumentacji zwrócić się np. do Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 180, 182-184, tom II, str. 121, 126-127)

Zastępca Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej wyjaśniła, że sygnały o nieprawidłowościach dotyczących postępowania z dokumentacją pracowniczą wpływały w nadsyłanych do Archiwum wnioskach o udostępnienie dokumentacji i były rejestrowane jako kwerendy. Większość sygnałów otrzymywano telefonicznie i udzielano odpowiedzi ustnie. Informacje dotyczyły przede wszystkim: porzuconej dokumentacji znajdującej się w opuszczonych lub sprzedanych przez syndyków, likwidatorów obiektach, nieprawidłowego działania prywatnych przechowawców, braku kontaktu z przechowawcą (nie odbiera korespondencji i telefonów, a pod adresem pod którym prowadził działalność gospodarczą już nie przebywa), nieposiadania przez przechowawcę dokumentacji lub pobierania wysokich opłat za jej udostępnienie. Klienci oczekują, że po takim sygnale podejmiemy działania polegające na przejęciu porzuconej dokumentacji, tymczasem uniemożliwiają nam to obowiązujące przepisy. Działania jakie możemy podjąć to informować naszych klientów o sytuacji prawnej i możliwościach jakie ona stwarza, radzimy kierować skargi do Marszałków Województw w przypadkach zarejestrowanych przechowawców, w przypadku porzuconej dokumentacji kierujemy do NDAP, wskazując art. 51z, a w przypadku przechowawców działających nielegalnie radzimy zwrócić się do Policji i Prokuratury.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 122-123, 140-141)

⁵⁶ Wysokości opłat ustalone zarządzeniem Dyrektora Archiwum Państwowego m. st. Warszawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. (obowiązywało w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 9 lutego 2014 r.) były niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania.

W okresie objętym kontrolą APW reagowało na otrzymywane pytania i informacje dotyczące poszukiwania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, możliwości przejęcia dokumentacji, pobierania przez przechowawców opłat za wydawanie kopii dokumentów oraz udzielało zainteresowanym odpowiedzi, wskazując możliwości prawne postępowania w konkretnym przypadku, a także przekazywało informacje o nieprawidłowościach (np. prowadzeniu nielegalnej działalności przechowalniczej, niewłaściwej realizacji kwerend przez prywatnych przechowawców, niewłaściwego zabezpieczenia dokumentacji) innym organom (GIODO, ZUS, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, właściwe urzędy marszałkowskie)⁵⁷.

Do APW nie wpłynęły informacje i sygnały dotyczące niezgłoszenia przez przechowawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych – zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji, ani nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych.

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

(dowód: akta kontroli tom II, str. 121-123, 140-141, 146-150, 158-206)

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

2.2.1. Z dniem 1 sierpnia 2012 r. APDOP w Milanówku przejęło z NDAP administrowanie ogólnopolską bazą danych *Miejsca Przechowywania Dokumentacji Osobowej*. Obecnie zadanie to realizuje APW. Wpisy do bazy dokonywane były na podstawie raportów nadsyłanych przez zarejestrowane u marszałków województw firmy przechowalnicze.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 137, 207)

Dyrektor APW Janina Gregorowicz poinformowała: „(...) Odpowiadając na kwerendy często zdarza się, że dowiadujemy się o dokumentacji znajdującej się u przechowawcy, który nie dokonał jej zgłoszenia do NDAP. APW w drodze „monitu” wysyła do takiego przechowawcy pismo z prośbą o przesłanie pełnej informacji o zakładach pracy, które przechowuje. Kolejną dobrą praktyką jest (...) wprowadzenie nadawania loginów do bazy firmom przechowalniczym oraz innym podmiotom niewymienionym w pkt. 51a ustawy o archiwach, które mogą przechowywać dokumentację osobową i płacową. Każdy podmiot, który otrzymał login i hasło do swojej zakładki, może samodzielnie nią administrować, tj. poprawić i uzupełnić dane adresowe, wpisywać jednostki przejęte, określać ich zakres dat i metraż.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 362-363)

Jak poinformowała Dyrektor APW Janina Gregorowicz z analizy bazy „*Miejsce przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*” przeprowadzonej w 2015 r. wynika, iż około 1700 podmiotów przechowuje dokumentację pracowniczą, z tego około 210 uzyskało wpis do rejestru przechowawców prowadzonych przez marszałków województw, około 1200 podmiotów to jednostki organizacyjne zobowiązane przepisami prawa do przejęcia, zabezpieczenia i udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej. Resztę przechowawców przyjmujemy za nielegalnie prowadzących działalność. Dokładne ustalenie ilu jest niezarejestrowanych przechowawców oraz ilość dokumentacji przez nich przechowywanej według oceny Archiwum jest trudne.

(dowód: akta kontroli tom II str. 136-137)

W przypadku pozyskania przez ADOP informacji o działaniu niezarejestrowanego przechowawcy Archiwum przekazywało informacje urzędowi marszałkowskiemu⁵⁸.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 192-197)

2.2.2. ADOP w ramach realizacji kwerend osób poszukujących dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców ustalało miejsca przechowywania, wykorzystując dostępne bazy, wyszukiwarki internetowe, Krajowy Rejestr Sądowy, dzwoniąc do następców prawnych, organów założycielskich, urzędów, innych archiwów. Jak poinformowała Zastępca

⁵⁷ Przykładowe sprawy o numerach: ADOP.Dz.I.6342.12158.2015, ADOP.Dz.I.6342.11297.2014, ADOP.S.471.1.2014, ADOP.S.520.2.2014, ADOP.Dz.E.520.4.2016, ADOP.S.80.1.2014, ADOP.S.054.1.2014, ADOP.S.472.4.2015, ADOP.S.80.1.2015.

⁵⁸ Np. pismo z dnia 14.09.2015 r., ADOP.S.472.4.2015 do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej „Obecnie z powodu braków kadrowych, zwiększonego napływu kwerend, zwiększającej się ilości posiadanych akt, w tym ok. 8 kmb bez ewidencji i (...) wydłużającego się okresu oczekiwania na realizację kwerendy jedynie informujemy naszych klientów o sposobach poszukiwania dokumentacji. Mamy na stronie internetowej poradnik, do którego również odsyłamy.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 141-142)

W takich przypadkach Archiwum nie było w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji ubezpieczonego, informowano strony o innych możliwościach poszukiwań miejsc przechowywania dokumentacji (wystąpienie na następców prawnych zlikwidowanych przedsiębiorców bądź syndyków i likwidatorów, KRS)⁵⁹. Według Dyrektora APW Janiny Gregorowicz Biuro Obsługi Klienta w APW nie jest w stanie wskazać konkretnego przechowawcy dokumentacji pracowniczej dla ponad 50% zgłaszających się klientów.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 137-138, 142, 213-225)

2.2.3. Główne problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców były prezentowane przez Zastępcę Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej na konferencjach i spotkaniach poświęconych tej tematyce. Przykładowo na konferencji 11 lipca 2013 r.⁶⁰ oraz na spotkaniu 14 kwietnia 2014 r.⁶¹ Pani Jolanta Louchin wskazała na brak spójnego systemu zabezpieczania dokumentacji, „szarą strefę” przechowalnictwa, nierozpoznaną do końca, ale liczoną w tysiącach przechowawców, działających poza systemem, w tym przechowawców wykreślonych z rejestru (brak narzędzi pozwalających na uniemożliwienie im dalszej działalności), zauważyła, że dokumentacja dużych zakładów pracy trafia często do nabywców nieruchomości w wyniku układu z syndykiem lub likwidatorem i w konsekwencji najczęściej dokumentacja kilka lat jest zamknięta w koszmarnych warunkach i niedostępna byłym pracownikom (gdyby sądy rejestrowe wymagały od syndyków informacji o miejscu przekazania akt pracowniczych ze wskazaniem, że musi to być zarejestrowany przechowawca nastąpiłaby poprawa sytuacji). Zauważono też, że wiele zarejestrowanych firm prowadzi działalność w kilku województwach, w trakcie prowadzonych kontroli mogą powiedzieć, że część dokumentacji znajduje się w magazynach w innym miejscu. Taka sytuacja pozwala na niszczenie dokumentacji przed terminem.

(dowód: akta kontroli tom I, str. tom II, str. 128)

Ponadto, Zastępca Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej poinformowała, że „w ostatnim czasie pojawiły się informacje, że ZUS nie przyjmuje kopii dokumentów przechowywanych przez Urzędy miast i gmin w sytuacji gdy nie były one organami założycielskimi dla tych jednostek organizacyjnych. Na takie sygnały kierowaliśmy zainteresowanych do NDAP, jako organu władnego zmienić zapisy prawa w tym zakresie. Problem ten przedstawiany był w rozmowach z Naczelnymi Dyrektorami (...), poruszany na konferencjach.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 142)

2.2.4. W 2013 r.⁶² NDAP polecił archiwom podjęcie działań zmierzających do udziału archiwów w kontrolach przeprowadzanych u zarejestrowanych przedsiębiorców oraz wspieranie działań urzędów marszałkowskich. W celu realizacji tego zalecenia APW podjęło próby nawiązania współpracy z Marszałkami Województwa Łódzkiego, Mazowieckiego, Warmińsko-Mazurskiego⁶³. W dniu 28 lipca 2015 r. z Marszałkiem Województwa Łódzkiego podpisano porozumienie w sprawie kontroli przedsiębiorców zarejestrowanych w rejestrze przechowawców akt osobowych i płacowych prowadzonym przez Marszałka, na mocy

⁵⁹ Przykładowo sprawy: Nr ADOP.Dz.1.6342.3776.2016, Nr ADOP.Dz.1.6342.4786.2016, Nr ADOP.Dz.1.6342.7639.2015, Nr ADOP.Dz.1.6342.5925.2014, Nr ADOP.Dz.1.6342.4294.2014, Nr ADOP.Dz.1.6342.9592.2015, OU.6342.1128.2013, OU.6342.2580.2013.

⁶⁰ Konferencja „Działalność przechowalnicza dokumentacji osobowej i płacowej – doświadczenia i problemy” zorganizowana w NDAP.

⁶¹ Spotkaniu „Przechowalnictwo dokumentacji osobowo – płacowej – doświadczenia i problemy” zorganizowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie.

⁶² Pismo z dnia 27 sierpnia 2013 r., DOU-WOU.060.3.2013.

⁶³ Pisma np. z dnia: 09.09.2013 r., 07.11.2013 r.

którego pracownik APW (Oddziału w Grodzisku Mazowieckim) uczestniczył w dwóch kontrolach przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą⁶⁴.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 138-139, 226-263)

Zastępca Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej poinformowała: „(...) Wnioski do Prokuratury i na Policję mogli składać jedynie poszkodowani, a Archiwum nie zaliczało się do takich. Jedyne co mogliśmy robić to udzielać porad prawnych poszkodowanym osobom, informować pracodawców syndyków i likwidatorów o możliwości skorzystania z art. 51p, 51u, 51z ustawy archiwalnej. W latach naszej samodzielnej działalności wysłaliśmy na adresy likwidowanych firm uzyskane z KRS kilka tysięcy pism. Informowaliśmy organy ścigania o możliwości zabezpieczenia takiej dokumentacji w archiwum w ramach zabezpieczenia dowodów w sprawie, nawiązywaliśmy współpracę z Urzędami Marszałkowskimi, które często brały na siebie trud uzyskania postanowień sądowych o braku środków dla nielegalnie działających na ich terenie firm przechowalniczych. Współpracowaliśmy też z lokalnymi lub ogólnopolskimi mediami, które nagłaśniały takie sprawy i problemy (...) informowaliśmy społeczeństwo (oraz decydentów) o nieprawidłowościach w przechowywaniu i udostępnianiu dokumentacji pracowniczej, namawiając do jak najszybszego zebrania i przekazania dokumentów, potwierdzających zatrudnienie i zarobki do ZUS, w ramach gromadzenia kapitału początkowego.”

(dowód: akta kontroli tom II, str. 144)

2.2.5. W 2015 r. ADOP sporządził⁶⁵, na podstawie dostępnych danych, wykaz 63 niezarejestrowanych przechowawców dokumentacji. NDAP przesłał⁶⁶ wykaz do wszystkich archiwów i zobowiązał je⁶⁷ do umożliwienia nabycia praktyk zawodowych osobom zatrudnionym u niezarejestrowanych przechowawców dokumentacji. APW skontaktowało się telefonicznie z 42 osobami fizycznymi lub firmami, co do których posiadało informację o przechowywaniu przez nich dokumentacji konkretnych pracodawców oraz podjęło próbę nawiązania kontaktu z kolejnymi 34 podmiotami, ale dane kontaktowe okazały się nieaktualne.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 75-132, tom II, str. 139-142)

Według Zastępcy Dyrektora APW ds. dokumentacji osobowej i płacowej nielegalnie działający przechowawcy nie byli zainteresowani próbą zalegalizowania swojej działalności. Zwykle byli to ludzie starzy, byli likwidatorzy lub ich rodziny, którzy weszli w posiadanie dokumentacji bez pobierania opłat z tego tytułu, nieposiadający pieniędzy ani warunków lokalowych pozwalających na prowadzenie tego rodzaju działalności. Trudno udowodnić, że posiadają jeszcze dokumentację, nie chcą słyszeć o odpłatnym przekazaniu dokumentów na przechowanie, ale gdyby pojawiła się możliwość bezpłatnego przekazania to zwykle są zainteresowani.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 142)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Archiwum identyfikowało problemy w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, a także reagowało na sygnały o nieprawidłowościach w przechowywaniu dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców. Podejmowało działania w celu pomocy zainteresowanym w ustaleniu miejsc przechowywania dokumentacji, przeszukując dostępne rejestry, współpracując w ww. zakresie z innymi podmiotami oraz prowadząc bazę danych *Miejsca Przechowywania Dokumentacji Osobowej*. Podejmowało również próby nawiązania kontaktu z niezarejestrowanymi przechowawcami dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców w celu ewentualnej pomocy w legalizacji ich działalności oraz odbycia przez nich kursów kancelaryjno-archiwalnych.

⁶⁴ Protokoły kontroli nr IFV.8261.4.2015 i IFV.8261.5.2015 z dnia 16.10.2015 r.

⁶⁵ W odpowiedzi na pismo NDAP z dnia 16 lutego 2015 r., DOU-WOU.450.15.2015.

⁶⁶ Pismo z dnia 5 marca 2015 r., DOU-WOU.450.18.2015.

⁶⁷ Pismo NDAP z dnia 16 marca 2015 r., DOU-WOU.450.18.2015.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁸, wnosi o:

1. podjęcie działań w celu zapewnienia w pomieszczeniach, w których jest przechowywana dokumentacja osobowa i płacowa pracodawców warunków klimatycznych wymaganych rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r.;
2. przekazanie na rachunek budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunku sum na zlecenie oraz terminowe przekazywanie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dochodów realizowanych przez Archiwum z tytułu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców;
3. ujmowanie w księgach APW należności wynikających z decyzji administracyjnych Dyrektora APW w sprawie ustalenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów przechowywania dokumentacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Monika Popławska
Doradca prawny

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.