



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LWA.410.008.01.2019

Elżbieta Witek
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5,
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/024 – Ochrona narodowego zasobu archiwalnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ¹ , ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Witek, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 4 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 9 stycznia 2018 r. do 3 czerwca 2019 r., Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego 2. Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego 3. Prawdliwość i skuteczność udostępniania narodowego zasobu archiwalnego
Okres objęty kontrolą	2016-2019 (do czasu zakończenia kontroli oraz okres obejmujący działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację przedmiotu kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Robert Bartosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/72/2019 z 18 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej także MSWiA lub Ministerstwo

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił gromadzenie narodowego zasobu archiwalnego, jego ewidencjonowanie, przechowywanie i udostępnianie. Ustalił procedury przyjmowania dokumentacji do archiwum, prawidłowo określił zasady jej klasyfikowania i kwalifikowania. W latach 2016-2019 Centralne Archiwum, funkcjonujące w Ministerstwie jako archiwum wyodrębnione, skutecznie gromadziło i przechowywało dokumentację archiwalną przekazaną przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra oraz komórki organizacyjne Ministerstwa, a także zapewniało prawidłowe udostępnianie akt zainteresowanym podmiotom.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedostosowaniu organizacji archiwum Ministerstwa do wymogów art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁴, tj. nieutworzeniu odrębnych archiwów zakładowych dla działów administracji publicznej, wyznania religijnej oraz mniejszości narodowe i etniczne, kierowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- nieokreśleniu organizacji i zakresu działania archiwum Ministerstwa, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach,
- nieumieszczaniu na wnioskach lub zgłoszeniach dotyczących udostępnienia materiałów archiwalnych adnotacji o braku zastrzeżeń, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Regulacje wewnętrzne i procedury zapewniające skuteczne gromadzenie narodowego zasobu archiwalnego

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił w regulacjach wewnętrznych zadania dla komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie gromadzenia zasobu archiwalnego. Zadania te zostały ujęte w poniższych regulacjach i procedurach:

- Instrukcji kancelaryjnej, wprowadzonej zarządzeniem Ministra nr 66 z dnia 31 grudnia 2013 r. oraz nr 20 z dnia 19 kwietnia 2016 r.⁷ W dokumencie tym określono, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych oraz sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitego rzeczowego wykazu akt. Określono również zadania Kancelarii Głównej, dotyczące zapewnienia ochrony dokumentów

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 553 ze zm. Dalej również: „ustawa archiwalna”.

⁵ Dz. U. Nr 196, poz. 1161.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zarządzenie nr 66 w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązujące do 20 kwietnia 2016 r. – Dz. Urz. MSWiA, poz. 80; zarządzenie nr 20 obowiązujące od dnia 21 kwietnia 2016 r. – Dz. Urz. MSWiA, poz. 20, zmienione zarządzeniem nr 46 z 7 listopada 2017 r. – Dz. Urz. MSWiA, poz. 64, dalej zwane: Instrukcją kancelaryjną.

zgrupowanych w Kancelarii i składzie chronologicznym oraz obowiązek przekazywania zgromadzonej dokumentacji do archiwum Ministerstwa w terminach uzgodnionych z komórką organizacyjną właściwą w sprawach archiwum. W odniesieniu do pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa wskazano na obowiązek dokonywania każdego roku przeglądu akt celem przekazania teczek spraw do archiwum, po upływie ustalonego okresu przechowywania, w terminie uzgodnionym z pracownikami komórki właściwej w sprawach archiwum oraz wskazano sposób uporządkowania przekazywanej dokumentacji, zarówno w postaci papierowej jak i na informatycznych nośnikach danych. W jednolitym rzeczowym wykazie akt, stanowiącym załącznik do Instrukcji kancelaryjnej, Minister określił klasy, według których w Ministerstwie grupuje się dokumentację oraz ustala kwalifikację archiwalną, a także tryb postępowania z dokumentacją na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny;

- Regulaminie organizacyjnym MSWiA⁸, w którym, w zakresie działania Departamentu Bezpieczeństwa wymieniono: *zapewnienie realizacji zadań ministra jako właściwego organu administracji rządowej w sprawach podległych archiwów wyodrębnionych w dziale sprawy wewnętrzne oraz wykonywanie zadań archiwum zakładowego dla działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*;
- wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Bezpieczeństwa⁹, w którym opisano zakres działania Wydziału – Centralne Archiwum, w tym nadzór merytoryczny nad działalnością archiwów wyodrębnionych, podległych ministrowi w właściwym w dziale sprawy wewnętrzne, nadzór merytoryczny nad działalnością archiwów zakładowych w działach administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, przyjmowanie akt spraw zakończonych jawnymi i niejawnymi z komórek organizacyjnych Ministerstwa, gromadzenie i zabezpieczenie zasobu archiwalnego, udostępnianie akt, brakowanie dokumentacji niearchiwalnej i przekazywanie materiałów archiwalnych do archiwów państwowych;
- w zarządzeniach Ministra w sprawie ustalenia zasad rachunkowości¹⁰, w których wskazano, że księgi rachunkowe archiwizowane są na stałych informatycznych nośnikach danych po zamknięciu każdego okresu sprawozdawczego, a zasady archiwizowania dokumentacji związanej z prowadzoną ewidencją księgową określone są w przepisach w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz rzeczowego wykazu akt MSWiA;
- w zarządzeniu Ministra nr 43 z dnia 29 września 2017 r. w sprawie trybu brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz sposobu postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w przypadku trwałego zaprzestania działalności przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz organy i jednostki organizacyjne podległe temu ministrowi lub przez niego nadzorowane¹¹. W zarządzeniu wskazano, że Centralne Archiwum jest podporządkowane Ministrowi. Pozostałe archiwa wyodrębnione są

⁸ Wprowadzonym zarządzeniem nr 6 z dnia 29 lutego 2016 r. - Dz. Urz. MSWiA, poz. 7 ze zm.; zarządzeniem nr 13 z dnia 13 marca 2018 r. - Dz. Urz. MSWiA., poz. 15 ze zm.

⁹ Wprowadzonym zarządzeniem nr 37 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 6 maja 2016 r., zmienionym zarządzeniami Dyrektora Generalnego MSWiA nr 73 z dnia 13 października 2016 r., nr 84 z dnia 23 grudnia 2016 r., oraz nr 33 z dnia 7 września 2018 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 42 MSWiA z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części budżetowych: 17 – Administracja publiczna, 42 – Sprawy wewnętrzne, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, 80 - Regionalne izby obrachunkowe oraz dysponenta Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego; zarządzenie nr 62 MSWiA z dnia 29 grudnia 2016 r. zmieniające zarz. w sprawie ustalenia zasad polityki rachunkowości ...; Zarządzenie nr 58 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości...; Zarządzenie nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości...".

¹¹ Dz. Urz. MSWiA z 2017 r., poz. 59.

podporządkowane odpowiednio właściwym organom lub kierownikom jednostek organizacyjnych brakowania dokumentacji niearchiwalnej dokonuje Komisja powoływana przez kierownika komórki organizacyjnej Ministerstwa właściwej ds. archiwum (w tym przypadku Archiwum Centralnego) lub przez właściwe organy lub kierowników jednostek organizacyjnych w przypadku archiwów wyodrębnionych.

(akta kontroli str. 3-32)

1.2. Charakterystyka zasobu archiwalnego MSWiA

Zasób archiwalny MSWiA zgromadzony jest w Centralnym Archiwum i obejmuje zbiory jednostek archiwalnych w postaci teczek (brak jest jednostek inwentarzowych) wytworzonych przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz przekazane przez niektóre jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra, lub takie dla których Minister jest organem założycielskim, w tym:

- akta własne wytworzone przez komórki organizacyjne (departamenty i biura) MSWiA z lat 1990-2018. Większość dokumentacji wytworzonej do 1990 r. została w 2001 r. oraz w 2004 r. przekazana do zasobu Instytutu Pamięi Narodowej (IPN). W 2016 r. IPN rozpoczął ponowny przegląd zasobu Centralnego Archiwum – wybrane dokumenty zostały przekazane w 2017 r. Obecnie trwają prace przygotowawcze do przekazania kolejnych wytypowanych przez IPN dokumentów;
- akta jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, lub dla których Minister jest organem założycielskim, tj. Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych (lata 1967-2001), Zakładu Remontowo-Budowlanego - Zarządu Administracyjno-Gospodarczego (lata 1971-1992), Sanatorium MSW w Busku Zdroju (lata 1972-1995), Przedsiębiorstwa Produkcji Sprzętu Technicznego w Sosnowcu (lata 1975-1997), Przedsiębiorstwa Naprawy Sprzętu Technicznego (lata 1955-1993), Centralnego Zarządu służby Zdrowia (lata 1969-1999), Biura Studiów i Projektów Budownictwa MSW (lata 1977-1990), Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (lata 1976-1997), Ośrodka Wczasów MSWiA „Chybotek” w Przesiece (lata 1972-2006), Ośrodka Wczasów MSWiA „Marysieńka” w Karpaczu (lata 1975-2006), Biura Koordynacji Projektu Banku Światowego (lata 1998-2006), Ośrodka Wczasowo-Szkoleniowego MSWiA „Manus” w Bystrej (lata 1986-2010), Ośrodka Wczasów MSWiA „Przedwiośnie” w Kowarach (lata 1956-2010), Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko Warszawa Babice” (lata 2001-2010), Zakładu Obsługi MSWiA (lata 1997-2010), Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej wraz z Wojewódzkimi Komisjami Kwalifikacyjnymi (lata 1990-1991), byłego Biura Ochrony Rządu (lata 1991-2001);
- dokumenty składu chronologicznego przekazywane przez Kancelarię Główną MSWiA z lat 2014-2017, gromadzone w pudłach. Zgodnie z Instrukcją kancelaryjną uporządkowanie dokumentacji przekazywanej do archiwum ze składu chronologicznego polegało na pozostawieniu jej w stanie niezmienionym, umieszczeniu w pudłach lub paczkach, opisaniu pudeł i paczek i podaniu nazwy jednostki i komórki organizacyjnej, w której utworzono skład chronologiczny.

(akta kontroli str. 33-35, 43, 276.)

Zasób Centralnego Archiwum w latach 2015-2019 (I kwartał) w zakresie akt jawnych wynosił:

- na koniec 2015 r. 304 478 teczek akt papierowych (5 012,40 m.b.), w tym 89 863 teczki akt kategorii A, 1 042 pudła składu chronologicznego (185,10 m.b.), w tym 1 030 pudeł akt papierowych i 12 pudeł zawierających 5 472 nośniki elektroniczne;

- na koniec 2016 r. 323 081 teczek akt papierowych (5 424,56 m.b.), w tym 96 004 teczki akt kategorii A, 1 042 pudła składu chronologicznego (185,10 m.b.). Zasób akt zwiększył się o 18 603 teczki, tj. o 6,1% i w całości dotyczył przyrostu akt własnych (nie było ubytków akt własnych i zmian zasobu składu chronologicznego);
- na koniec 2017 r.: 332 371 teczek akt papierowych (5 611,68 m.b.), w tym 101 936 teczek akt kategorii A, 1 870 pudeł składu chronologicznego (352,30 m.b.), w tym 1 844 pudeł akt papierowych i 26 pudeł zawierających 11 534 nośniki elektroniczne. Zasób akt własnych zwiększył się o 9 290 teczek, tj. o 2,9% (przyrost 9 970 teczek i ubytek 680 teczek), zasób składu chronologicznego wzrósł o 828 pudeł, tj. o 79,5% (przyrost, 814 pudeł akt papierowych i 14 pudeł z 6 062 nośnikami elektronicznymi);
- na koniec 2018 r.: 340 623 teczki akt papierowych (5 868,56 m.b.), w tym 104 579 teczek akt kategorii A, 2 526 pudeł składu chronologicznego (513,10 m.b.), w tym 2 493 pudła akt papierowych i 33 pudła z 13 935 nośnikami elektronicznymi. Zasób akt własnych zwiększył się o 8 252 teczki, tj. o 2,5% (nie było ubytków), zasób składu chronologicznego zwiększył się o 656 pudeł, tj. o 35,1%, w tym 649 pudeł akt papierowych i 7 pudeł z 2 401 nośnikami elektronicznymi (nie było ubytków);
- na 31 marca 2019 r.: 343 175 teczek akt papierowych (5 903,46 m.b.), w tym 106 625 teczek akt kategorii A, 3 257 pudeł składu chronologicznego (667,00 m.b.), w tym 3 217 pudeł akt papierowych i 40 pudeł z 14 799 nośnikami elektronicznymi. Zasób akt własnych zwiększył się o 2 552 teczki, tj. o 0,7% (nie było ubytków), zasób składu chronologicznego zwiększył się o 731 pudeł, tj. o 28,9%, w tym o 726 pudeł akt papierowych i 7 pudeł z 864 nośnikami elektronicznymi (nie było ubytków).

W latach 2016-2019 przybyło łącznie 37 842 teczek z komórek organizacyjnych Ministerstwa i 855 teczek z IPN (jako przejętych niezgodnie z ustawą o IPN) oraz 2 215 pudeł składu chronologicznego (481,90 m.b.). Ubytek w zasobie w tym okresie dotyczył tylko akt własnych i wyniósł 680 teczek przekazanych do IPN.

W latach 2016-2019 wystąpił jeden przypadek przekwalifikowania dokumentacji kategorii A na kategorię BE10 na wniosek Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z dnia 14 lutego 2017 r., i dotyczył projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Przekwalifikowanie nie obejmowało zmiany klasyfikacji istniejącego zasobu, a dotyczyło akt, które wpłyną do archiwum w przyszłości.

W okresie objętym kontrolą wszystkie komórki organizacyjne MSWiA przekazywały akta w drodze spisów zdawczo-odbiorczych. Za prawidłowe klasyfikowanie dokumentacji odpowiedzialni byli dyrektorzy komórek organizacyjnych. Zasady klasyfikacji akt i czas ich przekazywania do archiwum były określone w Instrukcji kancelaryjnej. W latach 2016-2019 sporządzono 1 549 spisów zdawczo-odbiorczych akt z komórek organizacyjnych Ministerstwa.

Centralne Archiwum nie korzystało z systemów informatycznych udostępnionych przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (NDAP), natomiast w 2019 r. został zakupiony moduł e-DOK Archiwum w celu wspomaganie pracy w zakresie przekazywania, przyjmowania, udostępniania i brakowania dokumentów archiwalnych. Ponadto Centralne Archiwum korzysta z komputerowej bazy ewidencyjno-topograficznej w systemie Access, zbudowanej siłami własnymi pracowników archiwum.

Centralne Archiwum posiada w swoim zasobie dokument o szczególnej wartości. Dokument ten został przekazany (spis zdawczo-odbiorczy z dnia 21 grudnia 2016 r.)

do Centralnego Archiwum przez Departament Wyznań Religijnych oraz mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa wynika, że przekazujący Departament nie posiada wiedzy od kiedy i w jakich okolicznościach dokument ten został pozyskany. W trakcie kontroli NIK, Centralne Archiwum skontaktowało się z Archiwum Głównym Akt Dawnych (AGAD) w zakresie możliwości przekazania dokumentu do zasobu AGAD lub wskazania innej właściwej instytucji do jego przejęcia. Do dnia zakończenia kontroli AGAD nie zajęło stanowiska w sprawie.

W latach 2016-2019 Centralne Archiwum nie zawierało żadnych porozumień dotyczących pozostawienia materiałów archiwalnych przez właściwe archiwum państwowe w archiwum wyodrębnionym.

W okresie tym stwierdzony został jeden ubytek dokumentacji: w Departamencie Zezwoleń i Koncesji MSWiA zaginęły akta koncesyjne z 2016 r. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA wynika, że w celu wyjaśnienia okoliczności zaginięcia akt koncesyjnych został powołany Zespół, w skład którego wyznaczony został pracownik Wydziału – Centralne Archiwum. Audyt doraźny został zakończony sporządzeniem na dzień 17 czerwca 2019 r. sprawozdania, w którym wskazano m.in., że akta koncesyjne nie zostały odnalezione. Istnieje prawdopodobieństwo, że akta znajdują się na terenie obiektów MSWiA, jednak nie można wykluczyć, że teczka została zagubiona lub weszła w posiadanie osób trzecich. W wyniku audytu Zespół wydał cztery zalecenia, w tym m.in. dotyczące: inwentaryzacji zasobów koncesyjnych będących na stanie Wydziału do Spraw Obrotu Specjalnego Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA, weryfikacji sposobu wypożyczania akt i wprowadzenia, na tej podstawie, skutecznego i adekwatnego systemu zdawania akt do archiwum.

(akta kontroli str. 37-47)

1.3. Przyjmowanie dokumentacji do archiwum

W latach 2016-2019 Centralne Archiwum nie tworzyło planów przejmowania dokumentacji z komórek organizacyjnych Ministerstwa, natomiast monitorowało proces przejmowania dokumentacji poprzez informowanie o obowiązku jej przekazywania do archiwum. W związku ze zmianami organizacyjnymi w 2016 r., dotyczącymi zmian statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹² Biuro Ministra wystosowało do jednostek organizacyjnych Ministerstwa polecenie jak najszybszego uporządkowania i przekazania do Centralnego Archiwum akt spraw zakończonych do dnia 27 stycznia 2016 r. Centralne Archiwum przejęło dokumentację archiwalną przenoszonych departamentów. Departament Bezpieczeństwa MSWiA koordynował i nadzorował przekazywanie tej dokumentacji. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA wynika, że przejmowanie dokumentacji w ramach tego zadania, z uwagi na krótki czas archiwizacji wskazany przez Dyrektora Generalnego oraz ograniczone możliwości osobowe Centralnego Archiwum (czterech pracowników oraz naczelnik), odbywało się bez rozpisania harmonogramu, w kolejności przekazywania dokumentacji przez poszczególne departamenty i biura, a Centralne Archiwum na bieżąco przypominało komórkom organizacyjnym Ministerstwa o obowiązku archiwizowania dokumentów.

W latach 2016-2019 archiwum przejmowało dokumentację wynikającą z kolejnych zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa związaną z:

¹² Zmiany obejmowały m.in. przejście części departamentów z Ministerstwa Cyfryzacji w struktury MSWiA i przejście Departamentu Ewidencji Państwowych MSWiA do Ministerstwa Cyfryzacji

- połączeniem Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności z Departamentem do Spraw Usuwania Klęsk Żywiolowych - dokumentacja objęta 9 spisami zdawczo-odbiorczymi;
- przekształceniem Departamentu Polityki Migracyjnej w Departament Analiz i Polityki Migracyjnej oraz Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich w Departament Spraw Międzynarodowych - dokumentacja objęta 42 spisami zdawczo-odbiorczymi;
- przekształceniem Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków w Departament Kontroli i Nadzoru - dokumentacja objęta 37 spisami zdawczo-odbiorczymi.

Proces przejmowania dokumentacji w latach 2016-2019 nie był skoordynowany z brakiem dokumentacji. Zdaniem Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa „nie jest możliwe przeprowadzenie brakowania dokumentów w celu odzyskania wolnej powierzchni w archiwum przy równoczesnym przyjmowaniu dokumentów. Spowodowane jest to wielkością zasobu ponad 6 km akt i równocześnie nieliczną obsadą personalną Centralnego Archiwum”. Dyrektor wyjaśnił również, że w okresie objętym kontrolą NIK, brakowanie obejmowało tylko dokumentację kategorii Bc, która była niszczone w komórkach organizacyjnych Ministerstwa po uzyskaniu zgody Centralnego Archiwum.

Spisy zdawczo-odbiorcze przyjmowanych akt były rejestrowane w „Księgach nabytków/ubytków” prowadzonych w Centralnym Archiwum. Prowadzono odrębną ewidencję spisów zdawczo-odbiorczych akt w teczkach i odrębną spisów zdawczo-odbiorczych składu chronologicznego. Spisy zdawczo-odbiorcze pogrupowane były rzeczowo, tj. oddzielnie dla każdej komórki organizacyjnej z uwzględnieniem jej przekształceń. W księgach nabytków/ubytków teczek papierowych, na koniec każdego roku, pracownicy archiwum dokonywali podsumowania liczby teczek przyjętych dokumentów oraz ubytków w danym roku.

(akta kontroli str. 48-62,66-96)

Kwalifikacji i klasyfikacji akt przeznaczonych do archiwum dokonywano na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, stanowiącego załącznik do Instrukcji kancelaryjnej. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku rozstrzygnięcia przez Ministra wątpliwości w zakresie kwalifikacji dokumentacji.

Badaniem szczegółowym w zakresie poprawności opisu teczek przyjmowanych do archiwum oraz sposobu uporządkowania dokumentacji objęto 21 teczek akt papierowych. Teczki były sporządzone i uporządkowane zgodnie z wytycznymi określonymi w § 49 ust 2 i 3 Instrukcji kancelaryjnej. Stwierdzono, że 16 badanych teczek było poprawnych. W 5 teczkach stwierdzono niewielkie błędy polegające na: nieponumerowaniu stron akt kategorii A (jeden przypadek); ponumerowaniu stron akt kategorii A długopisem zamiast ołówkiem (jeden przypadek), w jednym przypadku akt kategorii A wystąpił błąd w numeracji stron - brak było 23 stron akt; w 3 przypadkach teczki w spisie zdawczo-odbiorczym nie były ułożone w kolejności wynikającej z klasyfikacji wykazu akt.

(akta kontroli str. 97-104)

1.4. Brakowanie akt

W sprawie sposobu brakowania akt w Centralnym Archiwum w latach 2016-2019 obowiązywały poniższe regulacje:

- w odniesieniu do dokumentacji niearchiwalnej kategorii B o czasowym okresie przechowywania – zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 23 z dnia 29 października 2015 r. i nr 43 z dnia 28 września 2017 r. w sprawie trybu brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz sposobu postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w przypadku trwałego

- zaprzestania działalności przez Ministra oraz organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane¹³;
- w odniesieniu do dokumentacji niearchiwalnej zakwalifikowanej do kategorii Bc¹⁴
 - zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 66 z dnia 31 grudnia 2013 r. i zarządzenie nr 20 z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt.

W latach 2016-2019 nie było przypadku brakowania dokumentacji przekwalifikowanej z kategorii A na kategorię B. Nie było również przypadku brakowania dokumentacji niearchiwalnej kategorii B o czasowym okresie przechowywania. Brakowaniu podlegała tylko dokumentacja kategorii Bc, która była niszczone w komórkach organizacyjnych Ministerstwa na podstawie zgody wydanej przez komórkę właściwą do spraw archiwum, na wniosek komórki organizacyjnej.

W okresie objętym kontrolą wydano 39 zgód na brakowanie 79,64 m.b. akt. Komórki organizacyjne Ministerstwa decydowały o zachowaniu dokumentacji kategorii Bc w przypadku wystąpienia potrzeby wykorzystania jej w przyszłości do celów kontrolnych, dowodowych w sprawach sądowych, arbitrażowych bądź dyscyplinarnych. Fakt wybrakowania dokumentacji kategorii Bc był rejestrowany w Centralnym Archiwum w rejestrze zezwoleń na brakowanie w postaci ewidencji wniosków i wydanych na ich podstawie zgód. Niszczenie dokumentacji było dokonywane przy pomocy niszczarki przez pracowników komórek organizacyjnych. Z tej czynności sporządzano protokoły przechowywane w komórce organizacyjnej brakującej akta. Wszystkie czynności związane z brakowaniem akt kategorii Bc były przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji kancelaryjnej. Teczki spraw zakładanych i prowadzonych w formie elektronicznej w systemie e-dok nie były przekazywane do Centralnego Archiwum lecz były przechowywane w Departamencie Teleinformatyki, jako baza zarządzana przez administratora systemu.

W latach 2016-2019 Centralne Archiwum nie przekazywało żadnej dokumentacji do archiwów państwowych. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że nie wystąpiły okoliczności określone w art. 32 ustawy archiwalnej uzasadniające przekazanie akt z zasobu Ministerstwa do Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

W 2017 r. Centralne Archiwum przekazało 680 teczek akt do Instytutu Pamięci Narodowej. Instytut pismem z dnia 20 września 2016 r. wystąpił do MSWiA o sprawdzenie, czy w archiwum znajdują się określone dokumenty z lat 1945-1990 oraz zarządzenia organizacyjne Ministra Spraw Wewnętrznych z 1990 r. Po przekazaniu informacji przez Ministra o istnieniu takich dokumentów Instytut Pamięci Narodowej powołał zespół pracowników IPN do dokonania przeglądu w Centralnym Archiwum. W wyniku prac zespołu Ministerstwo przekazało w lutym, marcu i lipcu 2017 r. wytypowaną przez IPN dokumentację.

(akta kontroli str. 66-69, 106-139, 272)

1.5. Wydatki związane z przyjmowaniem i brakowaniem akt

Planowanie wydatków na przygotowanie dokumentacji do Centralnego Archiwum odbywało się na w oparciu o przekazywane przez komórki organizacyjne Ministerstwa zapotrzebowanie. Koszt zakupu materiałów niezbędnych do archiwizacji, w postaci teczek, pudeł archiwizacyjnych i spinaczy wyniósł w latach 2016-2019: 92,0 tys. zł, z tego: w 2016 r. - 22,3 tys. zł, w 2017 r.- 14,3 tys. zł,

¹³ Dz. Urz. MSWiA, poz. 44 i Dz. Urz. MSWiA, poz. 59

¹⁴ Dokumentacja niearchiwalna wtórna, do której zachowały się oryginały (równoważniki) lub dokumentacja posiadająca krótkotrwałe znaczenie praktyczne, o okresie przechowywania krótszym niż jeden rok, liczonym w pełnych latach kalendarzowych, począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zakończenia sprawy, która jest niszczone za zgodą komórki organizacyjnej Ministerstwa właściwej w sprawach archiwum

w 2018 r. 28,8 tys. zł i w 2019 r. - 26,6 tys. zł. Równocześnie w latach tych dokonano zakupu niszczarek na łączną kwotę 138,4 tys. zł oraz regałów na kwotę 530,0 tys. zł.

Badaniem szczegółowym w zakresie prawidłowości realizacji wydatków objęto zakup regałów archiwalnych jezdnych i stacjonarnych na potrzeby Centralnego Archiwum za kwotę 367,8 tys. zł i zakup regałów dla komórek organizacyjnych zlokalizowanych w budynku przy ul. Domaniewskiej 36/38 w celu podręcznego składowania akt za kwotę 143,0 tys. zł. Wyboru dostawców regałów dokonano w trybie określonym w zarządzeniu nr 1 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 11 stycznia 2017 r.¹⁵ Zakupu regałów dla Centralnego Archiwum – magazynu przy ul. Rakowieckiej 2a dokonano w trybie przetargu nieograniczonego (wartość szacunkowa zamówienia 97 368,57 euro). Zamawiający nie wymagał wniesienia wadium. Oferty złożyło 3 dostawców. Umowę na dostarczenie 36 regałów (4 950 m.b. półek użytkowych) podpisano w dniu 14 listopada 2017 r. (na kwotę 367,8 tys. zł) z dostawcą, który zaoferował niższą cenę z dwóch pozostałych, po odstąpieniu od podpisania umowy przez zwycięzcę przetargu. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Zakupu regałów dla komórek organizacyjnych dokonano zgodnie z regulacjami określonymi w zarządzeniu nr 1 Dyrektora Generalnego MSWiA dotyczącymi zakupów w kwocie powyżej 10,0 tys. zł i nieprzekraczającej równowartości kwoty 30,0 tys. euro (wartość szacunkowa 29,6 tys. euro). Umowę na kwotę 143,0 tys. zł podpisano w dniu 21 stycznia 2019 r. z dostawcą, który zaoferował najniższą cenę z 7 złożonych ofert.

W latach 2016-2019 nie wystąpił przypadek zrezygnowania z przekazania dokumentacji do archiwum Ministerstwa lub do archiwum państwowego z uwagi na wystąpienie wydatków na tę okoliczność. W tym okresie żadna z komórek organizacyjnych Ministerstwa nie planowała dochodów związanych z brakowaniem dokumentacji.

(akta kontroli str. 140-193)

1.6. Nadzór Ministra w zakresie gromadzenia zasobu archiwalnego przez jednostki mu podległe i przez niego nadzorowane

Działalność archiwalną organów i jednostek nadzorowanych i podległych Ministrowi nadzorują bezpośrednio komendanci/szefowie/kierownicy poszczególnych komend/jednostek. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że nadzór Ministra nad gromadzeniem zasobu archiwalnego polega na tworzeniu przepisów dotyczących metod i sposobu wykonywania zadań w zakresie działalności archiwalnej dla poszczególnych archiwów w jednostkach podległych lub nadzorowanych. Wydane przez Ministra przepisy to: zarządzenie nr 23 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie trybu brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz sposobu postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w przypadku trwałego zaprzestania działalności przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi i przez niego nadzorowane¹⁶ oraz zarządzenie nr 43 w tej samej sprawie z dnia 28 września 2017 r.¹⁷. Na bieżąco Minister zatwierdza instrukcje kancelaryjne i jednolite rzeczowe wykazy akt. Centralne Archiwum udziela pomocy metodycznej i konsultacji podległym i nadzorowanym przez Ministra jednostkom w zakresie działalności archiwalnej.

¹⁵ Zmienione zarz. Dyrektora Generalnego nr 26 z dnia 7 czerwca 2017 r. i nr 34 z dnia 15 września 2017 r.

¹⁶ Dz. Urz. MSWiA, poz. 44

¹⁷ Dz. Urz. MSWiA, poz. 59

W latach 2016-2019 żaden z organów lub jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra nie zaprzestał trwale działalności, w związku z tym nie wystąpiła potrzeba przejmowania lub przekazywania dokumentacji niearchiwalnej pomiędzy Centralnym Archiwum i archiwami tych organów i jednostek.

(akta kontroli str.129-130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2019 Minister nie określił instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego. Tym samym Minister nie wypełnił obowiązku określonego w art. 6 ust. 2 pkt. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym¹⁸.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA wyjaśnił m.in. że w 2016 r. Centralne Archiwum podjęło działania w zakresie rozpoczęcia prac legislacyjnych dotyczących opracowania instrukcji w sprawie zarządzania dokumentacją w archiwach resortu spraw wewnętrznych i administracji. Prace zostały zawieszona ze względu na inne priorytetowe działania, tj. konieczność opracowania i wydania przepisów zarządzenia nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz zarządzenia nr 43 w sprawie trybu brakowania dokumentacji niearchiwalnej. Prace w zakresie opracowania instrukcji dla archiwów resortu spraw wewnętrznych i administracji zostaną wznowione po zakończeniu obecnie prowadzonych prac nad wydaniem nowego zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt MSWiA oraz po zakończeniu prac prowadzonych przez Zespół do spraw doskonalenia procedur obiegu dokumentów w MSWiA, powołany w styczniu 2019 r., w skład którego wchodzi dwóch pracowników archiwum.

(akta kontroli str.5, 276, 279, 281)

2. Nie utworzono odrębnych archiwów zakładowych dla działów administracji rządowej: administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, co było niezgodne z art. 33 ust. 2 ustawy archiwalnej. W okresie tym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kierował trzema działami: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Centralne Archiwum faktycznie funkcjonowało jako jedno archiwum, co było również niezgodne z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także z regulaminem wewnętrznym Departamentu Bezpieczeństwa, wskazującymi, że Minister wykonuje zadania właściwego organu administracji rządowej w sprawach podległych archiwów wyodrębnionych w dziale sprawy wewnętrzne oraz archiwów zakładowych dla działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne¹⁹.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że dotychczas Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych oraz Archiwum Akt Nowych jako archiwum zwierzchnie dla urzędów centralnych, nie zgłosiły zastrzeżeń odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Centralnego Archiwum MSWiA. Ponadto stwierdził, że ze względów organizacyjnych fizyczny podział dokumentacji w ramach poszczególnych działów administracji jest bardzo utrudniony. Mógłby mieć wpływ na pracę urzędu, ponieważ wskazywałyby na potrzebę funkcjonowania w jednym urzędzie dwóch lub nawet trzech jednolitych rzeczowych wykazów akt. Ponadto wszystkie komórki

¹⁸ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. 2015, poz. 566), obowiązującym od dnia 1 listopada 2015 r.

¹⁹ §14 pkt 14 i 15 Regulaminu organizacyjnego MSWiA oraz § 6 Regulaminu organizacyjnego Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA.

usługowe np. Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji, Biuro Administracyjno-Finansowe, Biuro Zamówień Publicznych i inne zobowiązane byłyby do prowadzenia dokumentacji z uwzględnieniem odpowiedniego jednolitego rzeczowego wykazu akt dla poszczególnych ww. działów administracji.

(akta kontroli str. 9-20, 39, 131, 132, 276)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że sposób gromadzenia dokumentacji działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne ogranicza nad nim nadzór właściwego archiwum państwowego²⁰. Efektem stwierdzonej nieprawidłowości jest również faktyczne stosowanie regulacji dotyczących archiwum wyodrębnionego wobec dokumentacji powstającej w ramach pozostałych działów administracji rządowej, co może skutkować późniejszym o 25 lat²¹ przekazywaniem dokumentacji tych działów do archiwum państwowego.

3. Pięć teczek akt papierowych z 21 objętych kontrolą zostało sporządzonych i uporządkowanych niezgodnie z Instrukcją kancelaryjną. Stwierdzone nieprawidłowości w przejmowanej dokumentacji zostały w trakcie kontroli NIK usunięte przez pracowników archiwum

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że w przypadku akt kategorii A ponumerowanych długopisem, nie było możliwości usunięcia numeracji, w związku z tym pracownik archiwum ponownie ponumerował akta ołówkiem. W przypadku stwierdzonego braku 23 stron akt kategorii A, ustalono, że przy przekazywaniu do zasobu archiwum strony w teczkach zostały błędnie ponumerowane przez komórkę merytoryczną – Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności. Teczka została ponownie ponumerowana przez pracownika archiwum. W odniesieniu do stwierdzonego ułożenia teczek w spisie zdawczo-odbiorczym niezgodnie z kolejnością wynikającą z klasyfikacji wykazu akt Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że przepisy Instrukcji kancelaryjnej obecnie są poddane przeglądowi w ramach prac zespołu do spraw doskonalenia procedur obiegu dokumentów w MSWiA. Przepis Instrukcji dotyczący ułożenia dokumentów w kolejności haseł klasyfikacyjnych z wykazu akt w praktyce jest przepisem martwym, który nie ma wpływu na prace archiwum w tym prowadzenie kwerend i udostępnianie dokumentów. Centralne Archiwum zgłosi propozycję usunięcia tego zapisu w projekcie zarządzenia Ministra w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt.

(akta kontroli str. 97-104)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister określił w regulacjach wewnętrznych zadania dla komórek organizacyjnych Ministerstwa z zakresu gromadzenia zasobu archiwalnego. W okresie objętym kontrolą Centralne Archiwum przejmowało adekwatnie do potrzeb dokumentację z komórek organizacyjnych Ministerstwa, w tym m.in. w związku z przeprowadzanymi zmianami organizacyjnymi. W Ministerstwie nie utworzono jednak odrębnych archiwów zakładowych dla działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Prawidłowo wydatkowano środki publiczne na gromadzenie zasobu archiwalnego, a także w sposób prawidłowy brakowano dokumentację.

²⁰ Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, archiwa wyodrębnione, w przeciwieństwie do archiwów zakładowych, nie podlegają nadzorowi i kontroli przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

²¹ Okres po upływie którego należy niezwłocznie przekazać dokumentację archiwalną do właściwego archiwum państwowego wynosi: 25 lat – w przypadku archiwów zakładowych, 50 lat – w przypadku archiwów wyodrębnionych.

2. Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

2.1 Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania narodowego zasobu archiwalnego

W Centralnym Archiwum prowadzone są następujące środki ewidencyjne:

- księgi nabytków/ubytków łączne dla kategorii A i B, w których rejestrowane są spisy zdawczo-odbiorcze akt przyjmowanych do archiwum w kolejności wpływu;
- spisy zdawczo-odbiorcze pogrupowane rzeczowo, tj. oddzielnie dla każdej komórki organizacyjnej Ministerstwa i oddzielnie dla akt przekazanych przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra;
- rejestry spisów zdawczo-odbiorczych akt przekazywanych do archiwum państwowego prowadzone elektronicznie;
- rejestry elektroniczne takie jak: rejestr zezwoleń na brakowanie, rejestr wykonanych kserokopii, baza ewidencyjno-topograficzna, baza „BOND” dotycząca teczek akt personalnych pracowników cywilnych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych;
- pomoce ewidencyjne takie jak: rewery umieszczone na półkach w miejscu teczki pobranej przez pracownika archiwum; zeszyty kontrolne w pomieszczeniach magazynowych z zapisami osób korzystających z akt w magazynie i pobranych teczek.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa wynika, że Centralne Archiwum nie posiada spisanej charakterystyki zasobu w postaci poszczególnych zespołów i zbiorów wraz z informacjami o strukturze organizacyjnej oraz organizacji pracy kancelaryjnej wytwórców przechowywanych zasobów. Dyrektor uzasadnił to brakiem wskazówek o konieczności sporządzania takiej charakterystyki przy przekazywaniu materiałów archiwalnych do Archiwum Akt Nowych, jak też zbyt małą obsadą Wydziału Centralne Archiwum. Równocześnie zasada rozpoznania przynależności zespołowej i segregacja akt według struktury organizacyjnej twórcy zespołu/zbioru została dochowana.

W wyniku oględzin systemu ewidencji zasobu archiwalnego stwierdzono, że program informatyczny wspomagający ewidencję papierową p.n. „Baza ewidencyjno-topograficzna archiwum MSWiA” powstały w 2004 r. zawiera dane tylko około 1/3 zasobu archiwalnego. Baza ta jest na bieżąco uzupełniana po każdym przyjęciu akt. Baza pozwala na wyszukiwanie teczek według słowa kluczowego np. nazwiska, nazwy komórki organizacyjnej. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa wynika, że nie ma przeszkód aby w bazie umieścić cały zasób. Baza zawiera tylko około 1/3 zasobu ponieważ jest uzupełniana stopniowo tylko przez jednego pracownika archiwum w czasie, w którym nie są realizowane inne zadania bieżące. Centralne Archiwum liczy 4 pracowników plus naczelnik, zasób liczy ogółem 343 175 jawnych jednostek archiwalnych oraz następuje ciągły przyrost zasobu, dlatego nie jest możliwe wskazanie jednego pracownika, który tylko obsługiwałby bazę elektroniczną w celu jak najszybszego wprowadzenia do niej całego zasobu archiwalnego.

W odrębnym elektronicznym rejestrze ewidencjonowane są akta przekazane do Archiwum Akt Nowych w 2009 r.

W odniesieniu do ewidencjonowania zasobu archiwalnego jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych, Minister zatwierdzał instrukcje kancelaryjne wraz z jednolitymi rzeczowymi wykazami akt tych jednostek oraz wydawał zarządzenia regulujące tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz sposób postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną

w przypadku trwałego zaprzestania działalności przez organy/jednostki organizacyjne.

Wydatki związane z prowadzeniem Centralnego Archiwum zostały przedstawione w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia. Dodatkowo w 2018 r. został zakupiony przez Departament Informatyki moduł e-dok Archiwum za kwotę 33,5 tys. zł.

W odniesieniu do innych wydatków związanych z ewidencjonowaniem zasobów Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji poinformowało, że w latach 2016-2017 przyznano 184 dodatki zadaniowe/specjalne związane z archiwizacją dokumentów na łączną kwotę 255,9 tys. zł, z tego w 2016 r.: 240,9 tys. zł, w 2017 r.: 15,0 tys. zł. W 2018 i 2019 r. nie przyznano dodatków.

(akta kontroli str. 194-201)

2.2. Prawidłowość i skuteczność przechowywania narodowego zasobu archiwalnego

Centralne Archiwum składa się:

- w budynku przy ul. Batorego 5 – z 3 pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 57,42 m² i 23 magazynów usytuowanych w piwnicy o łącznej powierzchni 655,19 m²;
- w budynku przy ul. Rakowieckiej 2a – z jednego pomieszczenia biurowego o pow. 20,0 m² i jednego dużego pomieszczenia magazynowego o pow. 300,0 m² usytuowanych na parterze.

Wszystkie pomieszczenia magazynowe są w stanie ogólnym dobrym, są suche. Magazyny nie posiadają okien, tym samym nie są narażone na nasłonecznienie. W przypadku magazynów w piwnicy przy ul. Batorego 5 przez część pomieszczeń przechodzą rury i przewody wodociągowe. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśnił, że archiwum w budynku przy ul. Batorego 5 nie posiada specjalnego zabezpieczenia przed zalaniem, a w przypadku awarii rur wodociągowych czy kanalizacyjnych skutecznym zabezpieczeniem jest osłonięty kanał w podłodze, który przebiega przez pomieszczenia i może służyć do odprowadzania nadmiaru wody. W budynku przy ul. Rakowieckiej 2a przez magazyn nie przebiegają instalacje wodno-kanalizacyjne.

Pomieszczenia magazynowe wyposażone są w regały metalowe stacjonarne i przesuwne zabezpieczone farbą antykorozyjną. Rozmiar półek na wszystkich regałach jest dostosowany do wysokości akt – wysokość ta jest modyfikowalna. Każdy magazyn ma inny numer, a regały oznaczone są kolejnym numerem w danym magazynie. Na bocznych ściankach regałów podane są rodzaje akt i numery spisów zdawczo-odbiorczych na każdej półce.

W magazynach przy ul. Batorego 5 wszystkie regały zapełnione są dokumentacją i brak jest wolnej przestrzeni na dodatkowe akta, z wyjątkiem jednego pomieszczenia, w którym zgromadzono akta osobowe. Wolna przestrzeń na nowe akta występuje w magazynie przy ul. Rakowieckiej 2a. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Centralne Archiwum wynika, że nowe akta przyjmowane są tylko do archiwum przy ul. Rakowieckiej 2a.

Pomieszczenie magazynowe przy ul. Rakowieckiej 2a jest dobrze zabezpieczone przed włamaniem i pożarem. Drzwi do magazynu są antywłamaniowe, zastosowano system czujników dymnych i gazowych oraz alarm przeciwpożarowy. W budynku funkcjonuje całodobowy monitoring, w ciągu dnia pomieszczenia są chronione przez Służbę Ochrony Państwa (SOP). Pomieszczenie magazynowe jest wyposażone w urządzenie klimatyzacyjne BlueBox. W dniu 14 maja 2019 r. stwierdzono, że temperatura w pomieszczeniu wynosiła 20,8°C, a wilgotność 46,2%. Temperatura ta przekraczała dopuszczalną normę o 1,8°C. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa

wyjaśnił, że nastąpiło automatyczne wyłączenie klimatyzatora w trakcie prac konserwacyjnych instalacji ppoż. Po oględzinach magazynu przez NIK i pracowników Centralnego Archiwum klimatyzator został włączony

W magazynie przechowywane są akta papierowe w teczkach oraz akta papierowe i na nośnikach optycznych składu chronologicznego. Nośniki optyczne składowane są w pudłach w postaci dysków CD zamkniętych w akrylowych pudełkach i dodatkowo w papierowych kopertach odpowiednio opisanych. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Centralne Archiwum wynika, że nośniki optyczne nie podlegały od czasu ich złożenia migracji na nowe nośniki. Próby odczytu danych na 20 nośnikach z dokumentacji przekazanej w 2016 r. wykazały, że wszystkie dokumenty były czytelne.

Pomieszczenia magazynowe w budynku przy ul. Batorego 5, zlokalizowane przy korytarzu piwnicznym, są zabezpieczone przed włamaniem poprzez oddzielenie od korytarza drzwiami metalowymi. Dostęp do korytarza jest zabezpieczony przed wejściem osób niepowołanych kartami dostępu, a cały budynek chroniony jest przez funkcjonariuszy SOP. W pomieszczeniach magazynowych zainstalowano systemy czujników przeciwpożarowych połączonych z alarmem przeciwpożarowym. W korytarzu znajduje się całodobowy monitoring. W każdym pomieszczeniu znajdowały się osuszacze powietrza i mierniki temperatury i wilgotności. W dniu 14 maja 2019 r. w 13 pomieszczeniach magazynowych temperatura powietrza nie przekraczała 18°C, a wilgotność 50% co oznacza zgodność z normami w tym zakresie. Wyższa temperatura wystąpiła w 9 pomieszczeniach i przekraczała normę o 1°C, w jednym pomieszczeniu wilgotność wynosiła 51% i przekraczała normę o 1%. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa wynika, że ze względu na fakt, że ww. pomieszczenia znajdują się w piwnicach budynku mogą zdarzać się niewielkie wahania temperatury, a w przypadku stwierdzenia wahań temperatury i wilgotności podejmowane są działania profilaktyczne poprzez otwarcie drzwi i włączenie osuszacza powietrza. W magazynach archiwalnych raz w tygodniu odczytuje się wskazania higrotermometrów i zapisuje się je w tabeli i przesyła w systemie e-dok.

W pomieszczeniach magazynowych przy ul. Batorego 5 część regałów stałych była przysunięta tyłem lub bokiem bezpośrednio do ściany, co mogło ograniczać przepływ powietrza. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że we wszystkich pomieszczeniach magazynowych jest wentylacja grawitacyjna zapewniająca cyrkulację powietrza.

Pomieszczenia magazynowe podlegały w latach 2016-2019 systematycznym kontrolom w zakresie sprawności instalacji wodnych i przeciwpożarowych. Ostatnie przeglądy: sprawność sprzętu ppoż. – 20 września 2018 r., hydranty wewnętrzne – 19 września 2018 r., sprawność sygnalizacji pożarowej i systemów oddymiania – 28 marca 2019 r., badanie stanu technicznego budynków (przegląd roczny) – 6 listopada 2018 r.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że na podstawie umów zawartych z wykonawcami, sprzątanie pomieszczeń piwnicznych, magazynowych i wartowniczych odbywa się 2 razy w miesiącu. Pomieszczenia Centralnego Archiwum sprzątane są przy udziale pracownika Departamentu odpowiedzialnego za obsługę pomieszczeń. Przedmiotowe umowy nie obejmowały w swoim zakresie gruntownego odkurzania dokumentacji. Kwestie dostępu do lokalu archiwum osobom postronnym zostały uregulowane w zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie procedur ruchu osobowego i pojazdów na terenie obiektów chronionych MSWiA. Dyrektor poinformował, że stan przechowywanych materiałów archiwalnych jest oceniany na bieżąco. Nigdy nie stwierdzono zagrzybienia lub zagrożenia mikrobiologicznego.

Zasady postępowania w przypadku wystąpienia wyjątkowych sytuacji, mogących zagrozić bezpieczeństwu zasobu, Minister określił w: instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, instrukcji BHP przy pracy w archiwum MSWiA, instrukcji bezpieczeństwa w budynkach Ministerstwa, planie ewakuacji akt dla Centralnego Archiwum.

(akta kontroli str. 202-243)

Akta gromadzone w pomieszczeniach magazynowych nie były ewidencjonowane i przechowywane jako odrębne zbiory dla poszczególnych działów administracji rządowej obsługiwanych przez Ministra, co było wynikiem nieprawidłowości przedstawionej w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego, polegającej na nieutworzeniu odrębnych archiwów zakładowych dla dwóch działów administracji rządowej.

2.3. Monitorowanie wypożyczeń

W latach 2016-2019 (I kwartał) wypożyczono z archiwum 1 716 teczek, a oddano z wypożyczenia 1 532 teczki. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że Centralne Archiwum nie prowadzi statystyk związanych z okresem wypożyczenia, natomiast faktem jest, że pracownicy komórek organizacyjnych Ministerstwa szybciej zwracają akta niż np. sądy lub prokuratury.

Wypożyczenie i zwrot akt do archiwum ewidencjonowany był w Księdze wypożyczeń i udostępnień. Uzupełnieniem zapisów w Księdze wypożyczeń są rejestry w Bazie ewidencyjno-topograficznej prowadzonej elektronicznie. Udostępnianie dokumentów z zasobu archiwum osobom fizycznym i instytucjom zewnętrznym odbywało się na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych²² znajdujących się w archiwach wyodrębnionych, natomiast w Instrukcji kancelaryjnej zostały określone zasady sporządzania odpisów i kopii (głównie osobom fizycznym i instytucjom zewnętrznym).

W latach 2016-2019 Centralne Archiwum nie realizowało procesu wycofania akt z archiwum do komórek organizacyjnych Ministerstwa, natomiast przekazano akta do Instytutu Pamięci Narodowej.

(akta kontroli str. 199, 251-252)

2.4. Personel Centralnego Archiwum

W latach 2016-2019 personel Centralnego Archiwum liczył 5 osób - naczelnik wydziału i 4 pracowników na stanowiskach główny specjalista, starszy specjalista, specjalista. Pracownicy posiadali następujące przygotowanie specjalistyczne do pełnienia funkcji archiwisty:

- naczelnik – studia magisterskie, studia podyplomowe w zakresie archiwistyki, specjalistyczny kurs archiwizacji dokumentacji niejawnej,
- specjaliści – studia magisterskie, licencjackie i podyplomowe, kursy archiwalne, seminaria digitalizacji archiwów.

Według informacji podanej przez Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji MSWiA, pracownicy Centralnego Archiwum odbyli w latach 2016-2019 25 szkoleń, w tym szkolenia o tematyce: MS Word średniozaawansowany, obsługa interesantów i klientów zewnętrznych, zarządzanie procesowe, ochrona danych osobowych, etyka w administracji, informatyzacja procedur w postępowaniu cywilnym i administracyjnym, legislacja dla nieprawników. Średnie wynagrodzenie miesięczne

²² Dz. U. Nr 196, poz. 1161.

personelu w latach 2016-2019 wynosiło: naczelnik 7,5-7,8 tys. zł, główny specjalista 5,1-6,1 tys. zł, starszy specjalista 4,8-5,7 tys. zł, specjalista 4,5-4,6 tys. zł.

(akta kontroli str.199,251,252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister prawidłowo zorganizował proces przechowywania i ewidencjonowania dokumentacji archiwalnej. Ewidencja papierowa była wspomagana przez systemy ewidencji elektronicznej, co usprawniało identyfikację i ochronę zasobu archiwalnego. NIK zwraca jednak uwagę, że tylko 1/3 zasobu archiwalnego została ujęta w tej bazie ewidencyjno-topograficznej. Przyczyną tego stanu był niewystarczający zasób kadrowy Centralnego Archiwum. W okresie objętym kontrolą prawidłowo ponoszono wydatki związane z ewidencjonowaniem i przechowywaniem zasobu. Usytuowanie i wyposażenie archiwum zapewniało bezpieczeństwo przechowywanego zasobu. Planowo realizowano ocenę stanu zasobu. Personel archiwum posiadał niezbędne kwalifikacje i przygotowanie do realizacji przypisanych zadań.

OBSZAR

3. Prawidłowość i skuteczność udostępniania zasobu archiwalnego

Opis stanu
faktycznego

Zasady udostępniania zasobu archiwalnego zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych²³ oraz w Instrukcji kancelaryjnej. W latach 2016-2019 do Centralnego archiwum wpłynęło 1 279 wniosków o udostępnienie akt, w tym: w 2016 r. - 349, w 2017 r. - 455, w 2018 r. - 372, w 2019 r. - 103. Wszystkie wnioski dotyczące udostępnień akt, zarówno w postaci tradycyjnej, jak i elektronicznej, wprowadzane są w Kancelarii Głównej do systemu e-dok i do Centralnego Archiwum wpływają już tylko w postaci elektronicznej. Centralne Archiwum nie prowadzi statystyki dotyczącej liczby wniosków w zależności od ich formy. W okresie objętym kontrolą nie było odmowy udostępnienia dokumentów.

Struktura udostępnień w poszczególnych latach była następująca:

- 2016 r. – akta dla komórek organizacyjnych Ministerstwa, akta na potrzeby naukowo-badawcze, akta dla użytkowników zewnętrznych, sprawy osobowe i osobowo-placowe, inne tematy;
- 2017 r. - akta dla komórek organizacyjnych Ministerstwa, repatriacje, akta dla użytkowników zewnętrznych, sprawy osobowe i osobowo-placowe, inne tematy;
- 2018 r. - akta dla komórek organizacyjnych Ministerstwa, akta na potrzeby naukowo-badawcze, repatriacje, akta dla użytkowników zewnętrznych, sprawy osobowe i osobowo-placowe, inne tematy;
- 2019 r. - akta dla komórek organizacyjnych Ministerstwa, akta na potrzeby naukowo-badawcze, akta dla użytkowników zewnętrznych, sprawy osobowe i osobowo-placowe, inne tematy.

W latach 2016-2019 z udostępnień korzystało 481 użytkowników prywatnych, w tym w 2016 r. – 124, w 2017 r. – 193, w 2018 r. – 137, w 2019 r. – 27 oraz 589 użytkowników instytucjonalnych, w tym: w 2016 r. – 190, w 2017 r. – 191, w 2018 r. – 168 i w 2019 r. – 40. W tym okresie w Centralnym Archiwum nie odnotowano wizyt użytkowników prywatnych ani instytucjonalnych. Dokumenty były udostępniane poprzez wysłanie na wskazany adres lub mail lub odebranie od pracownika archiwum w Biurze przepustek MSWiA.

²³ Dz. U. nr 196, poz. 1161.

W okresie od 2016 r. do 31 marca 2019 r. udostępniono ogółem 1 716 jednostek archiwalnych (teczek), w tym: w 2016 r. – 566, w 2017 r. – 618, w 2018 r. – 401, w 2019 r. – 131. Udostępnień dokonywano na podstawie wpływających wniosków w formie karty udostępnienia akt lub pisma. Wnioski rozpatrywane były w trybie ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych²⁵. Udostępniano dokumentację kategorii B, np. dokumentację osobowo-płacową w formie uwierzytelnionych kopii dla celów emerytalno-rentowych. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa wynika, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadku ograniczenia dostępu do materiałów archiwalnych, a Centralne Archiwum nie pobierało opłat za udostępnianie dokumentów i sporządzanie reprodukcji. Reprodukcje dokumentów były sporządzane tylko przez Centralne Archiwum. W latach 2016-2019 najkrótszy okres wypożyczenia wynosił 1 dzień, a najdłuższy 34 miesiące.

W latach 2016-2019 w Centralnym Archiwum zrealizowano 1 638 kwerend, w tym: w 2016 r. – 439, w 2017 r. – 603, w 2018 r. – 477, w 2019 r. – 119. Obsługa interesantów odbywała się na bieżąco, zgodnie z terminami wynikającymi z kpa. Szybkość załatwienia sprawy zależała m.in. od tego, czy wniosek zawierał sygnaturę archiwalną teczki.

(akta kontroli str.104-105, 253-268)

Centralne Archiwum nie posiada wydzielonej pracowni dla zapewnienia optymalnego dostępu użytkowników zewnętrznych do zgromadzonych zbiorów archiwalnych.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że dokumenty wypożyczone pracownikom Ministerstwa mogą być udostępnione do wglądu w pokojach biurowych Centralnego Archiwum, w przypadku użytkowników zewnętrznych – osób prywatnych – dokumenty są udostępniane poprzez wysłanie uwierzytelnionych kserokopii, lub może być sporządzona informacja na podstawie dokumentów z archiwum. W wyjątkowych przypadkach użytkownicy zewnętrzni instytucjonalni (przedstawiciele jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra) mogą zapoznać się z dokumentami w Centralnym Archiwum.

W bieżącej pracy Centralne Archiwum wykorzystuje do przeprowadzania kwerend system informatyczny e-dok (działający od 2014 r.).

(akta kontroli str.199-200)

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadku udostępnienia dokumentów bez pisemnego zgłoszenia/wniosku. Dokumenty zawierające informacje stanowiące tajemnice prawnie chronione były udostępniane w postaci uwierzytelnionych kserokopii lub poprzez bezpośredni wgląd w oryginały. Przypadki takie dotyczyły ABW, CBA, Policji, sądów, prokuratur, komisji śledczych, IPN.

Na wnioskach dotyczących udostępnienia materiałów archiwalnych brak było adnotacji o braku zastrzeżeń, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych.

Analiza dokumentacji 20 udostępnień (wybranych celowo z rejestru wypożyczeń i udostępnień) wykazała, że:

- fakt udostępnienia materiałów był odnotowany w księdze wypożyczeń i udostępnień prowadzonej w wersji papierowej oraz w elektronicznej bazie ewidencyjno-topograficznej;

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: kpa

²⁵ Dz. U. Nr 196, poz. 1161.

- kwerendy w archiwum trwały od 1 do 30 dni;
- w 15 przypadkach dokumentacja była zwrócona;
- w 2 przypadkach wysłano uwierzytelnioną kopię;
- w 2 przypadkach archiwum powiadomiło wnioskodawcę, że wnioskowanych dokumentów nie posiada;
- w jednym przypadku akt jeszcze nie zwrócono.

W związku z niepobieraniem przez Centralne Archiwum opłat związanych z udostępnianiem dokumentacji archiwalnej Ministerstwo nie uzyskało w latach 2016-2019 dochodów z tego tytułu

(akta kontroli str.200-201)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na wnioskach dotyczących udostępnienia materiałów archiwalnych nie było adnotacji o braku zastrzeżeń co do dopuszczalności udostępnienia, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych.

Naczelnik Centralnego Archiwum wyjaśniła, że pracownicy archiwum traktowali dekretację Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa uwidocznioną w rejestrze elektronicznym „historia dekretacji”, przy przesyłaniu w formie elektronicznej wniosku, jako akceptację wniosku i brak zastrzeżeń. W przypadku uwag lub zastrzeżeń Dyrektor mógł wpisać uwagi w okienku „typ dekretacji”.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Zdaniem NIK stosowana praktyka polegająca na uznawaniu przez pracowników archiwum dekretacji Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa jako równoważnej adnotacji o braku zastrzeżeń była niezgodna z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ministerstwa zapewniały prawidłową realizację zadań i celów związanych z udostępnianiem zasobu archiwalnego. Ministerstwo zapewniło użytkownikom dostęp do zgromadzonych materiałów archiwalnych. Sposób udostępniania materiałów ograniczał ryzyko pogorszenia ich stanu lub ich utraty. Nieumieszczanie na wnioskach adnotacji o braku zastrzeżeń, co do udostępnienia wnioskowanych materiałów, nie miało wpływu na prawidłowość ich udostępniania.

4. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego, zgodnie z wymogiem określonym w art. 6 ust. 2 pkt. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
2. Dostosowanie organizacji archiwum MSWiA do wymogów art. 33 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
3. Umieszczanie na wnioskach lub zgłoszeniach dotyczących udostępnienia dokumentacji archiwalnej, po dokonaniu pozytywnej oceny dopuszczalności udostępnienia, adnotacji o braku zastrzeżeń, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych.

5. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 18.07.2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis