



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LWA.410.008.02.2019

Jacek Czaputowicz
Minister Spraw Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/024 „Ochrona narodowego zasobu archiwalnego”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych ¹ , al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych, od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Witold Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego2. Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego3. Prawdliwość i skuteczność udostępniania narodowego zasobu archiwalnego
Okres objęty kontrolą	2016 - I kwartał 2019 r.
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	Rafał Sowa, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LWA/73/2019 z 23 kwietnia 2019 r. (akta kontroli Tom I, str.1-2)

¹ Dalej także „MSZ” 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 Zagranicznych zapewnił gromadzenie narodowego zasobu archiwalnego, jego ewidencjonowanie, przechowywanie i udostępnianie. Ustalił spójne procedury przyjmowania dokumentacji do archiwum oraz zasady jej klasyfikowania i kwalifikowania. W latach 2016-2019 Ministerstwo skutecznie i zgodnie z wewnętrznymi regulacjami gromadziło i przechowywało dokumentację archiwalną przekazaną przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra oraz komórki organizacyjne Ministerstwa, a także zapewniało udostępnianie akt zainteresowanym podmiotom. Na podstawie przeprowadzonych analiz w Ministerstwie identyfikowano potrzeby i problemy związane z zarządzaniem dokumentacją archiwalną w jednostkach organizacyjnych i placówkach dyplomatycznych MSZ oraz podejmowano odpowiednie działania naprawcze. W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedostosowaniu organizacji archiwum Ministerstwa do wymogów art. 33 ust. 2 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁴, tj. nieutworzeniu odrębnego archiwum zakładowego dla działu członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, kierowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych,
- nieprzekazywaniu do Archiwum Akt Nowych opracowanych zbiorów akt z lat 1945-1965 dla których upłynął 50 letni okres przechowywania w archiwum wyodrębnionym, co było niezgodne z art. 32 ustawy o zasobie archiwalnym,
- udostępnianiu wszystkich materiałów archiwalnych, niezawierających informacji stanowiących tajemnice prawnie chronione, na wniosek za zgodą Dyrektora Biura Archiwum i Zarządzania Informacją⁵, od 16 czerwca 2016 r. niezgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

NIK wskazuje również na niski poziom opracowania przez Wydział Archiwalny⁶ dokumentacji archiwum MSZ. Zasób opracowany stanowiła dokumentacja z lat 1945-1965, podczas gdy pozostałe zasoby archiwum pozostają nieopracowane. Podejmowane działania związane z opracowaniem części zasobu okazały się nieskuteczne, a niewielkie środki przeznaczone w planach finansowych na ten cel nie były wykorzystywane w całości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość i skuteczność gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu faktycznego

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

W MSZ funkcjonuje jedno archiwum wyodrębnione⁸ w rozumieniu ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

(akta kontroli Tom I, str.124)

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

⁴ Dz.U. z 2019 poz.553 ze zm. Dalej także ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

⁵ Dalej także BAZI, w skład, którego wchodził m.in. Wydział Archiwalny.

⁶ Komórka organizacyjna Ministerstwa odpowiedzialna za prowadzenie archiwum.

⁷ 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.

⁸ § 5 Instrukcji archiwalnej stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z 1 lipca 2015 r (Dz. Urz. MSZ z 2015 r. poz. 22, ze zm.

Minister Spraw Zagranicznych określił w następujących regulacjach wewnętrznych Ministerstwa:

- zadania dla komórek organizacyjnych, m.in.: BAZI dotyczące prowadzenia archiwum Ministerstwa, w tym gromadzenia, ewidencjonowania, opracowywania, przechowywania i udostępniania materiałów archiwalnych oraz monitorowania zasobów aktowych w placówkach zagranicznych - w regulaminie organizacyjnym MSZ⁹:
- zasady i tryb postępowania z dokumentacją niezależnie od techniki jej wytworzenia, w tym obowiązki komórek organizacyjnych MSZ związane z przekazywaniem dokumentacji, zasady ewidencji i przechowywania, opracowywania, cyfryzacji, udostępniania, wycofywania, brakowania dokumentacji w archiwum MSZ oraz zasady przekazywania dokumentacji do archiwum państwowego - w Instrukcji archiwalnej:
- szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych, w tym sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz postępowania z dokumentacją w przypadku reorganizacji lub likwidacji komórki organizacyjnej - w Instrukcji kancelaryjnej¹⁰.
(akta kontroli Tom I, str. 4-147)

Zadania Wydziału Archiwalnego określone były w rocznych planach działania BAZI. W okresie objętym kontrolą działania były ukierunkowane na opracowanie funkcjonalności Modułu Archiwum w systemie EOD, monitorowanie zasobu aktowego w placówkach zagranicznych, cyfryzacji wybranych materiałów archiwalnych, prowadzenie kwerend archiwalnych, prowadzenie działań związanych z planowaniem budowy nowej siedziby archiwum MSZ.

(akta kontroli Tom I, str. 173-203)

1.2. Charakterystyka zasobu archiwalnego MSWiA

W okresie objętym kontrolą wielkość zasobu archiwalnego MSZ kształtowała się następująco:

- wielkość zasobu opracowanego wynosiła 26 zespołów i nie zmieniła się od 2015 r.,
- liczba zespołów zdigitalizowanych wynosiła 8 na koniec I kwartału 2019 r.¹¹,
- wielkość zbiorów nieopracowanych na koniec I kwartału 2019 r. wynosiła 3 669 i wzrosła w stosunku do roku 2015 o 12,6% (wielkość zbioru 3 261).

Wielkość zasobu w mb wzrosła w okresie objętym kontrolą o 9%: z 5 689 mb na koniec 2015 r. do 6 251 mb na koniec I kwartału 2019 r.

Akta kategorii A stanowiły 35,2% zasobu w mb w 2015 r. i 35,6% zasobu w mb na koniec I kwartału 2019 r. W okresie objętym kontrolą nie przekwalifikowywano dokumentacji kategorii „A” na kategorię „B”.

Przyrost jednostek archiwalnych wynosił w stosunku do roku poprzedniego: 1% (do stanu 50 178 wiązek) na koniec I kwartału 2019 r.; 7% (do stanu 49 755 wiązek) na koniec 2018 r.; 1% (do stanu 46 451 wiązek) na koniec 2017 r. i 1% (do stanu 46 063 wiązek) na koniec 2016 r.

W okresie objętym kontrolą ubytek dokumentacji wyniósł 685 jednostek inwentarzowych (87 mb) w 2016 r i 470 jednostek (60 mb) w 2017 r. Ubytki nie dotyczyły akt kategorii „A”. W pozostałych latach nie było ubytków.

⁹ Załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z 30 września 2015 r. (Dz. Urz. MSZ z 2017 r. poz. 31 ze zm.)

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 lipca 2015 r. (Dz. Urz. MSZ z 2015 r. poz. 22 ze zm.)

¹¹ W 2018 r. zdigitalizowano 5 zespołów i w 2019 r. 3 zespoły.

W archiwum nie gromadzono dokumentacji na mikrofilmach i mikrofiszach. osiem zdigitalizowanych zespołów stanowiło elektroniczną kopię oryginalnej papierowej dokumentacji przechowywanej w archiwum.

(akta kontroli Tom I, str. 151-152)

W okresie objętym kontrolą nie przejmowano do archiwum dokumentacji elektronicznej wytworzonej w MSZ. Wdrażanie narzędzi umożliwiających przejmowanie przez archiwum dokumentacji elektronicznej, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSZ, ma zostać zakończone w czerwcu 2019 r.

(akta kontroli Tom I, str. 151, 364-365)

W archiwum MSZ materiały o szczególnej wartości (kolekcja umów bilateralnych z lat 1918-1939) przechowywana była w wyodrębnionym pomieszczeniu magazynowym z ograniczonym dostępem. Ponadto, na podstawie umowy z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych, w archiwum MSZ przechowywane są akta „Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej ...”¹². Sposób ich przechowywania był kontrolowany przez Archiwum Akt Nowych w 2015 r. - nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I, str. 371-378)

1.3. Przyjmowanie dokumentacji do archiwum

Za przygotowanie i kwalifikację dokumentacji do właściwych kategorii archiwalnych odpowiadają, zgodnie z regulacjami rozdziału 6 Instrukcji kancelaryjnej, komórki organizacyjne MSZ. W kontrolowanym okresie archiwum na bieżąco przejmowało dokumentację z komórek organizacyjnych MSZ¹³ oraz po likwidowanych jednostkach organizacyjnych lub podległych MSZ¹⁴. Dokumentację przejmowano zgodnie z zasadami określonymi w § 7 i § 11 Instrukcji archiwalnej. Przekazanie dokumentacji odbywało się na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego sporządzanego osobno dla materiałów archiwalnych i niearchiwalnych. Przekazywanie dokumentacji odbywało się w terminach uzgodnionych z pracownikami archiwum.

(akta kontroli Tom I, str. 455-461)

Przy przekazywaniu dokumentacji nie stosowano długookresowego planowania i harmonogramu zdawania dokumentów do archiwum. Wynikało to ze specyfiki komórek organizacyjnych MSZ, które na bieżąco zgłaszały potrzebę archiwizacji spraw zakończonych. Z uwagi na ograniczenia lokalowe archiwum oraz obsługę użytkowników czytelnicy od poniedziałku do czwartku, przyjmowanie dokumentacji z jednostek MSZ odbywało się w piątki.

(akta kontroli Tom I, str. 371)

Analiza przejętej przez archiwum od jednostek organizacyjnych MSZ¹⁵ dokumentacji wykazała, że:

- spisy zdawczo/odbiorcze przyjęcia dokumentacji ujmowane były w rejestrze nabytków zgodnie z § 14 Instrukcji archiwalnej,
- przekazywanie dokumentacji odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w §11 pkt 1 i 2 i §13 pkt 1 ww. Instrukcji, tj. przekazywała je komisja z jednostki organizacyjnej MSZ, osobnymi spisami zdawczo odbiorczymi dla materiałów archiwalnych i niearchiwalnych,

¹² Układ Warszawski

¹³ W rejestrze nabytków zarejestrowano 400 pozycji/protokołów z przekazania dokumentacji przez komórki organizacyjne MSZ w okresie objętym kontrolą.

¹⁴ W kontrolowanym okresie zlikwidowano dwie jednostki organizacyjne: Biuro ds. Przygotowania Szczytu Organizacji i Traktatu Północnoatlantyckiego w RP (jednostka organizacyjna MSZ) oraz Polski Instytut Dyplomacji im. Ignacego Jana Paderewskiego (jednostka podległa MSZ). Łącznie z ww. jednostkami podpisano siedem spisów zdawczo odbiorczych, w tym jeden dotyczący akt kategorii „A” i sześć dotyczących akt kategorii „B” (w tym trzy dotyczące dokumentów niejawnych)

¹⁵ Próba losowa 20 protokołów przekazania dokumentacji oraz jawnych dokumentów przejętych po likwidowanych jednostkach

- przekazane materiały były uporządkowane zgodnie z § 11 pkt 3 instrukcji archiwalnej, tj. zawierały m.in. spisy spraw w teczkach, akta kategorii „A” były numerowane i pozbawione metalowych części. Nie stwierdzono przypadków niewłaściwej klasyfikacji akt przekazanych w latach 2016 – 2019 (I kwartał).

(akta kontroli Tom I, str. 455-461)

Zastępca Dyrektora BAZI wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadków rozstrzygnięcia wątpliwości związanych z klasyfikacją i kwalifikacją dokumentów przez Ministra Spraw Zagranicznych

(akta kontroli Tom I, str. 426)

W latach 2016-2019 (I kw.) archiwum MSZ nie przekazywało żadnej dokumentacji archiwalnej do archiwum państwowego. W zasobie archiwum MSZ znajdują się 26 opracowanych zespołów akt z lat 1945-1965 dla których, zgodnie z art. 32 ustawy o zasobie archiwalnym, upłynął 50 letni okres przechowywania w archiwum wyodrębnionym. Pozostały zasób był nieopracowany.

(akta kontroli Tom I, str. 151, 476)

1.4. Brakowanie akt

W okresie objętym kontrolą, w wyniku dwukrotnego brakowania akt kategorii „B” ubytek w jednostkach archiwalnych wyniósł 1 155 jednostek inwentarzowych w łącznym wymiarze ok 147 mb, w tym: w 2016 r. - 685 jednostek i 87 mb oraz w 2017 r. - 470 jednostek i 60 mb). W latach 2018 i 2019 nie brakowano dokumentacji niearchiwalnej. Tryb i zasady brakowania dokumentacji określono w rozdziale 8 Instrukcji archiwalnej.

(akta kontroli Tom I, str. 151)

Zastępca Dyrektora BAZI wyjaśniła m.in, że w maju 2018 r. Wydział Archiwalny BAZI dokonał analizy spisów zdawczo-odbiorczych, na podstawie, których oszacowano ilość dokumentacji niearchiwalnej (kat. arch. „B”) kwalifikującej się do wybrakowania w perspektywie najbliższych lat. Analiza wykazała, że w latach 2019-2020 upływa termin przechowywania zasobu po byłym UKIE liczącego łącznie 585 m.b. akt. W związku z tym, w umowie podpisanej w sierpniu 2018 r. z podmiotem zewnętrznym na usługę przechowywania dokumentacji niearchiwalnej – zabezpieczono korzystne warunki w zakresie wybrakowania i zniszczenia dokumentacji, dla której okres przechowywania upłynął. Realizacja powyższego będzie wymagała w pierwszej kolejności zgody Archiwum Akt Nowych, ponieważ ww. dokumentacja, objęta w planie brakowania, była wytworzona w czasach istnienia UKIE, które podlegało nadzorowi archiwum państwowego. Realizacja powyższego jest planowana na 2020 r.

(akta kontroli Tom I, str. 427)

Analiza dokumentacji związanej z brakowaniem wykazała, że zgodnie z wymogami określonymi w § 31 Instrukcji archiwalnej w roku 2016 powołana została komisja do przeprowadzenia procesu brakowania, sporządzony został spis dokumentacji przeznaczonej do brakowania i przedłożony do akceptacji dyrektorowi komórki organizacyjnej MSZ, której akta podlegają brakowaniu oraz zatwierdzony przez dyrektora komórki organizacyjnej MSZ właściwej ds. archiwum.

W dokumentacji związanej z procesem brakowania w 2017 r. brak było protokołów z prac komisji, tj. spisu dokumentacji przeznaczonej do brakowania, wymaganego § 31 ust. 3 instrukcji archiwalnej; znajduje się w niej tylko korespondencja dotycząca ustalenia zakresu brakowania z jednostkami organizacyjnymi MSZ. Analiza przedstawionych do kontroli dokumentów wskazuje, że proces brakowania w 2017 r został wykonany, a powyższy brak miał charakter formalny.

(akta kontroli Tom II str. 35-73)

1.5. Wydatki związane z przyjmowaniem i brakowaniem akt

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Ministerstwa, w budżecie MSZ nie wyodrębniano kosztów związanych z przekazaniem dokumentacji spraw zakończonych do archiwum, ewidencjonowaniem dokumentacji w archiwum MZS, udostępnianiem, przechowywaniem (w budynkach MSZ) oraz brakowaniem dokumentacji. Powyższe zadania były realizowane w większości w ramach obowiązków służbowych pracowników służby zagranicznej oraz archiwum MSZ, w związku, z czym realizacja tych prac jest wliczona w wynagrodzenie zasadnicze.

Z tytułu odbioru wybrakowanych dokumentów nie planowano dochodów z uwagi na to, iż na skierowane w 2016 r. do 11 podmiotów zewnętrznych zaproszenie do złożenia oferty, żaden z oferentów nie zaproponował odpłatnego odbioru dokumentów.

W następstwie przeprowadzonego rozpoznania MSZ zawarło umowę na okres 48 miesięcy z firmą zewnętrzną na odbiór i niszczenie wybrakowanych dokumentów. Za odbiór i zniszczenie 1 kg wybrakowanych dokumentów MSZ płaci firmie 0,01 zł netto. Z tego tytułu poniesione zostały następujące wydatki: 2016 r. – 134,79 zł; 2017 r. – 23,74 zł; W 2018 r. i I kw. 2019 r. – archiwum nie przekazało dokumentów do wybrakowania.”

(akta kontroli Tom I, str. 389-393)

Koszty najmu pomieszczeń biurowo-magazynowych w obiekcie przy ul. Tanecznej 18 C wyniosły w okresie objętym kontrolą: 1 292,8 tys. zł, a koszty usługi przechowywania dokumentacji niearchiwalnej (kat. arch. „B”) w Pruszkowie przy ul. 3 Maja 8 przez zewnętrznego operatora wyniosły: 49,9 tys. zł.

(akta kontroli Tom I, str. 392)

Koszty wyposażenia, modernizacji i remontów w pomieszczeniach archiwum MSZ w okresie objęty kontrolą wyniosły:

- przy Al. Szucha - 175,7 tys. zł. W ramach tych wydatków zakupiono m.in.: regały do pomieszczeń archiwum, zamontowano klimatyzator i urządzenia gaśnicze,
- przy ul. Tanecznej 67A - 192,6 tys. zł. W ramach tych wydatków m.in.: wymieniono kabel zasilający budynek, zakupiono klimatyzator do czytelnicy.

Ponadto koszty konserwacji i monitoringu pożarowego pomieszczeń przy ul. Tanecznej 18C wyniosły w okresie objętym kontrolą 31,7 tys. zł.

Na zadania związane cyfryzacją zbiorów archiwalnych poniesiono, w okresie objętym kontrolą, wydatki w łącznej wysokości 60,9 tys. zł¹⁶.

Koszty usługi serwisowej obejmującej m.in. moduły do wyszukiwania cyfrowych zbiorów archiwum na potrzeby użytkowników wewnętrznych (Intranet) oraz zewnętrznych (Internet) wyniosły w okresie objętym kontrolą 167,2 tys. zł¹⁷.

(akta kontroli Tom I, str. 393-397)

1.6. Nadzór Ministra nad gromadzeniem zasobu archiwalnego przez jednostki mu podległe i przez niego nadzorowane

Minister Spraw Zagranicznych podejmował działania nadzorcze w stosunku do placówek dyplomatycznych monitorując za pośrednictwem Wydziału Archiwalnego BAZI, proces gromadzenia, przechowywania i brakowania dokumentacji w placówkach zagranicznych. Placówki zagraniczne przekazywały corocznie informację o stanie zasobu aktowego oraz dokonywały we własnym zakresie

¹⁶ Zadania związane z cyfryzacją wykonywały osoby będące na płatnej praktyce absolwenckiej w Wydziale Archiwalnym BAZI (koszt łączny: 19,5 tys. zł) oraz osoby fizyczne na podstawie umowy zlecenia (koszt łączny: 41,4 tys. zł)

¹⁷ Firma została wyłoniona w 2010 r. w konkursie ofert (kryterium ceny) na wdrożenie oprogramowania informatycznego dla archiwum MSZ (umowa nr BIT WFP 71/110/2010 z dn. 13.07.2010 r.)

wydzielenia teczek aktowych, dla których upłynął czas przechowywania, sporządzały spisy brakowania i przekazywały ich kopie do archiwum MSZ¹⁸.

Wydział Archiwalny BAZI MSZ, na podstawie ww. danych, opracowywał roczne raporty dotyczące zasobów aktowych w placówkach zagranicznych, w których m.in. zidentyfikował powtarzające się problemy placówek, m.in.: problemy kadrowe, braki w przeszkoleniu pracowników i ich częste rotacje, trudne warunki lokalowe, częste zmiany w Jednolitym Rzeczowym Wykazie Akt¹⁹. W celu poprawy sytuacji, Wydział Archiwalny BAZI m.in. przeprowadzał szkolenia z zakresu archiwizacji dokumentacji tradycyjnej (od listopada 2016 r.), warsztaty i konsultacje regionalne dla koordynatorów ds. kancelaryjno-archiwalnych, opracował wytyczne ws. teczek konsularnych, udostępniał materiały pomocowe dla koordynatorów na stronach intranetowych MSZ, dofinansowywał projekty archiwizacyjne w placówkach.

(akta kontroli Tom I, str. 204-323)

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że w związku ze zidentyfikowanymi problemami podjęte zostały działania dotyczące: przeglądu stanowisk oraz zmiany struktury organizacyjnej placówek dyplomatyczno-konsularnych; modernizacji i wydzielenia pomieszczeń placówek wykorzystywanych, jako archiwum; nowelizacji Instrukcji archiwalnej w zakresie m.in. funkcji koordynatora ds. kancelaryjno-archiwalnych, oraz wydzielenia w niej działu dedykowanego wyłącznie placówkom zagranicznym. Ponadto w fazie wstępnego planowania są zmiany w jednolitym rzeczowym wykazie akt. W 17 placówkach przeprowadzono w latach 2016-2019 projekty archiwizacyjne, co skutkowało uporządkowaniem łącznie 1251,35 mb dokumentacji za łączną kwotę 74,5 tys. zł²⁰.

(akta kontroli Tom I, str. 436-439, 474)

Wydział Archiwalny w 2016 r. przeprowadził weryfikację zgodności i poprawności prowadzenia spraw w formie tradycyjnej/papierowej przez komórki organizacyjne MSZ. Omawiano m.in. kwestie dotyczące nadawania numerów JRWA, umieszczania znaku sprawy na pismach, zakładania teczek aktowych i układu pism w teczkach, przekazywania dokumentacji do archiwum MSZ.

(akta kontroli Tom I, str. 324-332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie utworzono odrębnego archiwum zakładowego dla działu członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej kierowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych, co było niezgodne z art. 33 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. W MSZ funkcjonuje jedno archiwum wyodrębnione²¹ w rozumieniu ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, natomiast w kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych od 2009 r. pozostaje kierowanie dwoma działami administracji rządowej: sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²².

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że „(...) System gromadzenia i przechowywania zbiorów archiwalnych jest prowadzony w oparciu o strukturę organizacyjną Ministerstwa. W związku z tym archiwum jest w stanie zidentyfikować dokumentację zarówno z departamentów realizujących zadania w zakresie działu pn. sprawy zagraniczne, jak również z obszaru członkostwa RP w UE. Natomiast rozdzielenie archiwów na ww. działy z praktycznego punktu działalności archiwalnej MSZ byłoby

¹⁸ Zgodnie z wymogami § 37 i § 38 Instrukcji archiwalnej

¹⁹ Dalej także JRWA

²⁰ W okresie objętym kontrolą nie były likwidowane placówki zagraniczne MSZ.

²¹ §5 Instrukcji Archiwalnej stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z 1 lipca 2015 r.

²² Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. z 2019 r. Nr 220 poz. 1725)

nieuzasadnione ekonomicznie, ponieważ generowałyby dodatkowe obciążenia organizacyjne, finansowe oraz kadrowe. Należy zwrócić uwagę, że zakres podstawowych czynności archiwalnych, takich jak: gromadzenie, ewidencjonowanie, przechowywanie, opracowywanie i udostępnianie jest wspólny dla każdego archiwum, niezależnie od posiadanego statusu. Obecne rozwiązanie, (jedno archiwum), w pełni zabezpiecza potrzeby użytkowników i w żaden sposób nie wpływa negatywnie na ich obsługę w zakresie udostępniania materiałów archiwalnych, realizowania kwerend archiwalnych, czy udzielania informacji archiwalnych.

(akta kontroli Tom I, str. 124, 444-445)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że sposób gromadzenia dokumentacji działu członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w ramach rygoru archiwum wyodrębnionego ogranicza nad nim nadzór właściwego archiwum państwowego, bowiem 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. 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 lat²³ przekazywaniem dokumentacji tych działów do archiwum państwowego.

2. Nieprzekazywanie do Archiwum Akt Nowych opracowanych zbiorów akt z lat 1945-1965 dla których upłynął 50 letni okres przechowywania w archiwum wyodrębnionym, zgodnie z art. 32 ustawy o zasobie archiwalnym.

(akta kontroli Tom I, str. 151)

Zastępca Dyrektora BAZI wyjaśniła, że od 2016 r. trwa w archiwum MSZ projekt cyfryzacji materiałów archiwalnych wytworzonych w latach 1945-1965. Należy także zaznaczyć, iż komórki organizacyjne MSZ, w ramach bieżącej działalności, nadal korzystają z tej części zasobu archiwalnego.

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że „cyfryzacja opracowanych zbiorów archiwalnych z lat 1945 - 1965 jest jeszcze w toku. Opracowany zasób składa się z 26 zespołów archiwalnych, z czego 9 zostało już zdigitalizowanych. Ewentualne przekazanie ww. opracowanych zbiorów, jako jednego nabytku z MSZ, będzie możliwe po zakończeniu procesu cyfryzacji. Poza tym, należy zaznaczyć, że dezintegracja zbiorów MSZ z lat 1945 - 1965 byłaby niekorzystnym rozwiązaniem dla użytkowników ze względu na utrudniony dostęp do rozdzielonych do dwóch lokalizacji materiałów archiwalnych.”

(akta kontroli Tom I, str. 428, 446)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister określił w regulacjach wewnętrznych zadania dla komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie gromadzenia zasobu archiwalnego. W okresie objętym kontrolą archiwum MSZ przejmowało adekwatnie do potrzeb dokumentację z komórek organizacyjnych Ministerstwa, w tym w związku z przeprowadzanymi zmianami organizacyjnymi. W Ministerstwie nie utworzono jednak odrębnego archiwum zakładowego dla działu członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Nie przekazywano również do Archiwum Akt Nowych opracowanych zbiorów akt z lat 1945-1965, dla których upłynął 50 letni okres przechowywania w archiwum wyodrębnionym, co tłumaczono trwającym procesem cyfryzacji.

²³ 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.

Na podstawie prowadzonych analiz identyfikowano potrzeby i problemy dotyczące zarządzania dokumentacją w jednostkach organizacyjnych i placówkach dyplomatycznych MSZ oraz podejmowano działania w celu poprawy sytuacji placówek dyplomatycznych dotyczącej gromadzenia i zarządzania dokumentacją. Zgodnie z przyjętymi rocznymi planami działania, realizowane były zadania dotyczące cyfryzacji zbiorów materiałów archiwalnych oraz udostępniania zasobu archiwalnego.

OBSZAR

2. Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania i przechowywania narodowego zasobu archiwalnego.

Opis stanu faktycznego

2.1 Prawdliwość i skuteczność ewidencjonowania narodowego zasobu archiwalnego.

Kontrolowane archiwum posiadało system ewidencyjny identyfikujący zgromadzone materiały archiwalne oraz umożliwiający użytkownikom zewnętrznym dotarcie do zgromadzonych materiałów. Zgodnie z Instrukcją archiwalną, przekazywana dokumentacja nieelektroniczna była ewidencjonowana w księdze nabytków i ubytków archiwalnych. Kolejny nr wpisu do księgi nabytków stanowił sygnaturę nabytku umieszczaną na spisie zdawczo-odbiorczym, co zapewniało spójność prowadzonych ewidencji. Zgodnie z Instrukcją archiwalną dokumentacja w archiwum przechowywana była w porządku wynikającym ze struktury organizacyjnej MSZ.

Ponadto, w archiwum prowadzono, dla własnych potrzeb, ewidencję elektroniczną nabytków służącą do lokalizacji zgromadzonych zasobów, a także ewidencję zmiany obywatelstwa, bazę kadrową byłych pracowników MSZ, ewidencję akt spadkowych, wykaz ksiąg kondolencyjnych, zestawienia zasobów placówek, listę wypożyczonych akt do celów służbowych.

(akta kontroli Tom I, str.128, 149, 432-433, 455-461)

Zasób opracowany stanowiła dokumentacja z lat 1945-1965. Pozostałe zasoby archiwum były nieopracowane. Zgodnie z § 52 ust. 6 regulaminu organizacyjnego MSZ i § 8 ust. 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BAZI porządkowanie i opracowywanie²⁴ dokumentacji było jednym z zadań Wydziału Archiwalnego MSZ. Liczba zbiorów opracowanych w okresie objętym kontrolą nie zwiększyła się.

W rocznych planach działania Wydziału Archiwalnego na lata 2016–2019 nie określono zadań związanych z opracowywaniem dokumentacji archiwalnej. Preliminarz wydatków BAZI na rok 2016 przewidywał w § 4300 (zakup usług pozostałych) kwotę 45 tys. zł na opracowanie dokumentacji i 20 tys. zł na przechowywanie i udostępnianie dokumentacji. W ramach tych środków Wydział Archiwalny planował zlecenie podmiotowi zewnętrznemu opracowanie i porządkowania zbiorów archiwalnych na rok 2016 – uporządkowanie 55 m.b. akt konsularnych ze zlikwidowanych polskich urzędów konsularnych na terenie Republiki Francuskiej. Planowana kwota nie została wydatkowana w związku z brakiem oferentów zainteresowanych realizacją zadania.

Na lata 2017-2019 planowano kwoty łącznie na opracowanie oraz przechowywanie i udostępnianie dokumentacji w wysokości: 2017 r. - 65,0 tys. zł; 2018 r. - 55,0 tys. zł i 2019 r. - 43,0 tys. zł. Planowane wydatki zostały zrealizowano częściowo, na przechowywanie zbioru po Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE): w 2016 r. w wysokości 14,0 tys. zł; w 2017 r. - 15,2 tys. zł; 2018 r. - 16,2 tys. zł.

(akta kontroli Tom I, str. 61, 129-130, 139, 342-358, 439, 447-449, 476)

²⁴ Opracowywanie dokumentacji to według definicji określonej w §18 pkt 1 Instrukcji archiwalnej przetworzenie pierwotnej formy zbioru na zespół archiwalny z przeznaczeniem do udostępnienia.

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że decyzja o zleceniu usługi uporządkowania archiwaliów podmiotowi zewnętrznemu była podyktowana w szczególności ograniczeniami kadrowymi archiwum MSZ oraz nieodpowiednimi warunkami lokalowymi, które miały wpływ na fakt, że opracowywanie materiałów archiwalnych (...) było realizowane na niedostatecznym poziomie. Prace realizowane w własnym zakresie były kilkakrotnie wstrzymywane z uwagi na trudności lokalowe i kadrowe; dotychczas wykonano 30% zakresu. (...). Obecnie trwają prace koncepcyjne nad uruchomieniem długookresowego procesu opracowywania materiałów archiwalnych. Na wniosek BAZI zostanie wygospodarowana dodatkowa przestrzeń w obiekcie MSZ przy ul. Tanecznej 67 B na potrzeby przygotowania stanowisk pracy do porządkowania archiwaliów. Ponadto Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że środki w paragrafie budżetowym dot. przechowywania, udostępniania, opracowywania zbiorów archiwalnych były w pierwszej kolejności wydatkowane na usługę przechowywania dokumentacji niearchiwalnej w Pruszkowie (wynikało to z trudności lokalowych archiwum MSZ) oraz na projekt cyfryzacji zbiorów archiwalnych (zadanie priorytetowe zgodnie z rocznym planem działania BAZI, w którym zeskanowano ponad 800 tys. arkuszy dokumentów archiwalnych do celów służbowych i naukowo-badawczych)."

(akta kontroli Tom I, str. 439, 445, 447-449, 471-472)

NIK wskazuje, że nieopracowywanie dokumentacji archiwalnej skutkuje brakiem możliwości przekazywania akt do Archiwum Akt Nowych, co pogłębia trudności lokalowe archiwum MSZ.

Zagadnienia związane z finansowaniem przechowywania dokumentacji oraz działaniami nadzorczymi Ministra Spraw Zagranicznych w stosunku do jednostek podległych opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

2.2 Prawdliwość i skuteczność przechowywania narodowego zasobu archiwalnego.

Opis stanu faktycznego

2.2.1 Przechowywanie zasobu archiwalnego

Zasób archiwalny MSZ przechowywany był w pięciu lokalizacjach: w Warszawie przy ul. Tanecznej 67A (dokumenty kategorii A i B), ul. Tanecznej 18C (dokumenty kategorii A i B), al. J.Ch. Szucha (dokumenty niejawne kategorii A i B), ul. Krucza 38/42 (dokumenty kategorii B) oraz w Pruszkowie przy ul. 3 Maja 8 (dokumenty kategorii B). Pomieszczenia przy ul. Tanecznej 18C i ul. 3 Maja nie były własnością MSZ²⁵. Ministerstwo nie przechowywało dokumentacji archiwalnej w innych lokalizacjach.

(akta kontroli Tom I, str. 362, 382-383, 406)

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że potrzeba najmu dodatkowych pomieszczeń dla archiwum (Taneczna 18C) była związana z dynamicznie narastającym w ostatnich latach zasobem archiwalnym, spowodowanym np. likwidacją kancelarii w departamentach MSZ (przechowywały bieżącą dokumentację w postaci papierowej), relokacją zbiorów aktowych KG RP w Kolonii do zasobu archiwalnego MSZ w Warszawie, itp. Natomiast korzystanie z usług zewnętrznego operatora (przechowywanie dokumentacji w Pruszkowie przy ul. 3 Maja 8) jest kontynuacją polityki prowadzonej jeszcze przez UKIE, który w ten sposób zarządzał swoją dokumentacją niearchiwalną (kat. arch. „B”). Po połączeniu UKIE z MSZ – archiwum MSZ podtrzymało korzystanie z usługi przechowywania, ponieważ nie dysponowało wolnym miejscem w swoim magazynie na dokumentację po b. UKIE.

²⁵ Koszty najmu pomieszczeń przy ul. Tanecznej 18C i koszty usługi przechowywania dokumentacji w Magazynie przy ul. 3 Maja 8 w Pruszkowie wskazano w pkt 8 w obszarze I wystąpienia pokontrolnego.

Ministerstwo podejmuje aktywne działania od 2012 r. mające na celu zwiększenie własnej powierzchni magazynowej i poprawę warunków przechowywania państwowego zasobu archiwalnego. Obecnie trwają prace koncepcyjne w pionie inwestycji MSZ w zakresie wybudowania nowego magazynu archiwalnego z zapleczem biurowym, co pozwoli na rozwiązanie umowy najmu (Taneczna 18 c). W tym celu sporządzono analizę możliwości przebudowy na potrzeby archiwum obiektu garażowo-magazynowego zlokalizowanego przy ul. Tanecznej 67b w Warszawie.

Ponadto, w ramach regulaminowych kompetencji Biuro Infrastruktury MSZ wystąpiło również do Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) z zapytaniem w sprawie możliwości pozyskania z zasobów, którymi gospodarują wskazane resorty, niewykorzystywanej nieruchomości lub jej części o powierzchni ok. 600 m² z przeznaczeniem na archiwum służące celom statutowym MSZ, zlokalizowanej na terenie Warszawy lub bezpośredniej okolicy. Zarówno MSWiA jak i MON odpowiedziały negatywnie na zgłoszone zapotrzebowanie.

(akta kontroli Tom I, str. 363-364, Tom II str. 98-104)

Dwa skontrolowane obiekty²⁶, w których przechowywano zasoby archiwalne MSZ były usytuowane i wyposażone w sposób zapewniający bezpieczeństwo zgromadzonej dokumentacji. Pomieszczenia biurowe były wyodrębnione z części magazynowej. Temperatura i wilgotność w magazynach były na bieżąco kontrolowane, ale parametry nie były rejestrowane²⁷. Oba magazyny wyposażone były w regały umożliwiające cyrkulację powietrza. Stan techniczny budynków był corocznie kontrolowany, nie stwierdzono nieprawidłowości mogących wpływać na stan przechowywanej dokumentacji. W obiekcie przy ul. Tanecznej 67A w dniu oględzin część dokumentacji²⁸ nie była przechowywana na regałach, ale na podłodze w korytarzu magazynu.

(akta kontroli Tom I, str. 155-172, Tom II str. 105-119)

Oba kontrolowane pomieszczenia, w których przechowywano zasoby archiwum MSZ były wyposażone w sprzęt przeciwpożarowy²⁹, czujniki wykrywania dymu, zabezpieczenia przeciw włamaniowe. Pomieszczenia magazynowe, ze względów przeciwpożarowych, były dzielone na mniejsze, przejścia między nimi były zabezpieczone drzwiami metalowymi. Dostęp do pomieszczeń magazynowych był zabezpieczony przed osobami postronnymi.

Pomieszczenia magazynowe były czyste, nie stwierdzono przypadków zakurzonej i zniszczonej dokumentacji³⁰. Pomieszczenia były klimatyzowane.

(akta kontroli Tom I, str. 155-172, 455-461, 465-467)

Weryfikacja dokumentacji przyjmowanej na stan ewidencyjny archiwum przeprowadzana jest na etapie podpisywania spisów zdawczo-odbiorczych. Archiwum MSZ, w latach objętych kontrolą, tylko raz przeprowadziło całościową kontrolę – w zakresie materiałów niejawnych zgromadzonych w archiwum (wykonano spis z natury, porównano z ewidencjami i sprawdzono stan fizyczny). Z czynności tej nie był wykonany końcowy protokół, ponieważ podczas weryfikacji nie wykryto żadnych nieprawidłowości. Natomiast w zakresie dokumentacji jawnej

²⁶ Oględzin przechowywanej dokumentacji dokonano w Warszawie przy ul. Tanecznej 67A i w Pruszkowie przy ul. 3 Maja 8, w dniach 25 kwietnia 2019 r. i 20 maja 2019 r.

²⁷ Dotyczy pomieszczeń przy ul. Tanecznej 67A. W trakcie oględzin w obu obiektach nie stwierdzono przypadków odstępstw od zalecanych poziomów temperatury powietrza i wilgotności powietrza.

²⁸ Ok 40 wiązek – zdjęcie nr 5 w protokole oględzin obiektu przy ul. Tanecznej 67A

²⁹ Posiadający ważne badania techniczne. W budynku przy ul. Tanecznej 67A był automatyczny system gaśniczy CO₂, w magazynie przy ul. 3 Maja 8 ręczne gaśnice.

³⁰ W trakcie badania szczegółowego zwrotów wypożyczonej dokumentacji i badania stanu przyjmowanej do archiwum dokumentacji.

kontrola stanu jest prowadzona de facto codziennie podczas rutynowych czynności związanych z kwerendami, udostępnianiem, porządkowaniem, itd. Brak proceduralnego skontrolum (np. z powołaniem komisji i sporządzeniem protokołu z oględzin) wynika z ograniczeń kadrowych, z problemu rozproszenia zasobów archiwalnych, itp.

(akta kontroli Tom I, str. 324-325)

W MSZ opracowano „Plan ochrony zasobów archiwalnych MSZ na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny”³¹. W planie określono dwie koncepcje działania związane z dwoma wariantami sytuacji kryzysowych: pierwszym, w sytuacji doraźnego zagrożenia zasobów na wypadek pożaru, katastrofy budowlanej, awarii infrastruktury technicznej, oddziaływań sił przyrody lub działań terrorystycznych i drugim, w sytuacji zagrożenia państwa i wojny. Plan ochrony nie wskazywał wszystkich obecnych lokalizacji zasobu archiwalnego MSZ.

(akta kontroli Tom I, str. 333-341)

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że „obecne prawodawstwo w Polsce nie nakłada obowiązku na Ministra Spraw Zagranicznych konieczności przygotowania Planu Ochrony Zasobów Archiwalnych. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin Minister Spraw Zagranicznych nie jest organem obrony cywilnej. Jednakże, w związku z funkcjonującą w MSZ formacją Obrony Cywilnej, kierując się zasadą jej optymalnego wykorzystania, a także z uwagi na wydaną w 2011 r. publikację Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych pn. Zasady postępowania z materiałami archiwalnymi. Ochrona zasobu archiwalnego, Warszawa 2011 r., opracowany został w Ministerstwie wskazany Plan. Na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny obowiązują polecenia właściwych terytorialnie organów obrony cywilnej, lub właściwych organów wojskowych (w strefie bezpośrednich działań wojennych).

(akta kontroli Tom I, str. 449)

2.2.2 Monitorowanie wypożyczeń

Zasady wypożyczenia i wycofywania dokumentacji z archiwum MSZ zostały określone w Instrukcji archiwalnej, zgodnie, z którą wypożyczenia i wycofanie dokumentacji dokonywane było na wniosek komórki organizacyjnej MSZ. Analiza rejestru wypożyczeń wykazała, że dokonywano ich tylko na potrzeby komórek organizacyjnych MSZ.

W 2016 r. dokonano 32 wycofania dokumentacji z archiwum oraz 144 wypożyczeń, z których: 101 oddano w tym samym roku, 18 w roku 2017, sześć w roku 2018 i pięć w roku 2019; 14 pozycji pozostaje wypożyczonych.

W 2017 r. dokonano 17 wycofań dokumentacji z archiwum oraz 305 wypożyczeń, z których 230 oddano w tym samym roku, 32 w roku 2018 i 14 w 2019 r. ; 29 pozycji pozostawało wypożyczonych.

W 2018 r. dokonano 25 wycofań dokumentacji z archiwum oraz 117 wypożyczeń, z których 80 oddano w tym samym roku i 22 w roku 2019; 15 pozycji pozostawało wypożyczonych.

W 2019 r. (do końca I kwartału) dokonano jednego wycofania dokumentacji z archiwum oraz 33 wypożyczeń, z których 26 oddano; 7 pozycji pozostawało wypożyczonych³².

³¹ Opracowany w lipcu 2011 r. zatwierdzony 14 listopada 2011 r. przez Dyrektora Biura Administracji – Szefa Zespołu kierowania OC MSZ.

³² Na dzień 12 czerwca 2019 r.

Sposób prowadzenia ewidencji wypożyczeń uniemożliwia określenie wszystkich oddanych w okresie objętym kontrolą pozycji, z uwagi na fakt, że informacji o zwrocie dokumentacji odnotowuje się wg rejestru wypożyczeń, wpisując adnotację o zwrocie w kolejnej rubryce rejestru. Nie jest prowadzona osobna ewidencja zwrotów.

(akta kontroli Tom I, str. 465-467)

2.2.3 Personel archiwum MSZ

Zatrudnienie w Wydziale Archiwalnym wynosiło³³ na koniec 2015 r. - dziewięć osób, na koniec 2016 r. - 10 osób, na koniec 2017 r. - 11 osób, na koniec 2018 r. - dziewięć osób i na koniec I kwartału 2019 r. - dziewięć osób. Wśród ww. osób znajdowały się osoby posiadające stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej³⁴ (I radca i II sekretarz) Z ww. zatrudnionych wykształcenie średnie posiadała jedna osoba, pozostałe miały wykształcenie wyższe, w tym dwie osoby w specjalności dotyczącej archiwizacji. W okresie objętym kontrolą sześciu pracowników uczestniczyło w szkoleniach dotyczących organizacji archiwum, zarządzania dokumentacją; 10 – w szkoleniu dotyczącym elektronicznego obiegu dokumentacji; trzech uczestniczyło w forach dla koordynatorów czynności kancelaryjnych; ośmiu - w szkoleniu dotyczącym ochrony danych osobowych w archiwach.

(akta kontroli Tom I, str. 398-402)

Średnie wynagrodzenie³⁵ w okresie objętym kontrolą kształtowało się następująco, wg stanowisk³⁶:

- naczelnik wydziału od 8 778,19 zł w 2016 r do 9 363,22 zł w 2019 r.,
- II sekretarz od 8 003,87 zł w 2016 r. do 9 858,76 zł w 2019 r.,
- starszy specjalista od 7 184,59 zł w 2016 r. do 8 374,10 zł w 2019 r.
- starszy ekspert od 7 061,96 zł w 2016 r. do 9 060,79 zł w 2019 r.
- inspektor od 6 062,39 zł w 2016 r. do 7 280,66 z w 2019 r.

(akta kontroli Tom I, str. 403)

Dyrektor Generalny MSZ wyjaśnił, że „w latach objętych kontrolą liczba etatów w Wydziale Archiwalnym BAZI utrzymywała się na poziomie dziesięciu etatów. Zwiększenie o jeden etat nastąpiło przy zmianie regulaminu organizacyjnego BAZI w I półroczu 2019 r. Na dzień 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą w Wydziale Archiwalnym nie było wakatów. Niski poziom zatrudnienia osób ze specjalizacją archiwistyczną wynika z faktu, że w latach objętych kontrolą wakaty na stanowiskach w archiwum były obsadzane wyłącznie w ramach wewnętrznej rotacji MSZ, co miało na celu m.in. przeciwdziałanie zwiększaniu stanu zatrudnienia w jednostce organizacyjnej. Niewiele osób w korpusie służby zagranicznej, z której rekrutowano kandydatów do pracy w archiwum, posiada wykształcenie archiwistyczne i stosowne doświadczenie w tej dziedzinie. W związku z powyższym, środkiem zaradczym były prowadzone szkolenia wewnętrzne w Wydziale Archiwalnym BAZI dla skierowanych do pracy w archiwum w celu zwiększenia ich wiedzy z zakresu archiwistyki. Mając jednakże na celu zwiększenie udziału specjalistów w dziedzinie archiwistyki w WA BAZI, uruchomiono zewnętrzny nabór na stanowisko eksperta ds. zarządzania zasobem archiwalnym.”

(akta kontroli Tom I, str. 440)

³³ Bez uwzględnienia stanowiska Zastępcy dyrektora ds. archiwalnych

³⁴ Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U z 2018 r. poz. 2040, ze zm.) stopnie dyplomatyczne są jednocześnie stanowiskami pracy.

³⁵ Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników Wydziału Archiwalnego BAZI powiększone o dodatkowe wynagrodzenie roczne i nagrody.

³⁶ W wystąpieniu nie wskazano stanowisk nieobsadzonych w całym okresie objętym kontrolą wykazanych w tabeli: Tom I str. 403

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Minister Spraw Zagranicznych prawidłowo zorganizował proces przechowywania dokumentacji archiwalnej i niearchiwalnej MSZ. W Ministerstwie funkcjonowały ewidencje, które umożliwiały i usprawniały identyfikację i ochronę zasobu archiwalnego: ewidencja papierowa była wspomagana przez systemy ewidencji elektronicznej. Usytuowanie i wyposażenie magazynów zapewniało bezpieczeństwo przechowywanego w nich zasobu archiwalnego. Wypożyczanie dokumentacji z archiwum odbywało się zgodnie z określonymi przepisami wewnętrznymi. Poziom zatrudnienia odpowiadał liczbie przyznanego etatów.

3. Prawidłowość i skuteczność udostępniania narodowego zasobu archiwalnego

Opis stanu
faktycznego

Udostępnianie zasobu archiwum MSZ uregulowane było w Instrukcji archiwalnej oraz regulaminie czytelnicy MSZ opracowanym na podstawie § 23 Instrukcji archiwalnej. Udostępnianie zasobu realizowane było poprzez:

- udostępnianie w pracowni naukowej archiwum (dla osób spoza MSZ),
- wypożyczanie oryginałów lub kopii (dla komórek merytorycznych MSZ),
- przekazanie informacji o zawartości dokumentacji.

Od dnia 16 listopada 2018 r. część zasobów archiwum MSZ udostępniania była w wersji elektronicznej przez stronę internetową MSZ (www.archiwum.msz.gov.pl). Do końca I kwartału 2019 r. na stronie tej zarejestrowano 4 455 wizyt.

(akta kontroli Tom I, str. 131, 148-150, 153)

Regulamin czytelnicy przewidywał możliwość wykonywania zdjęć bez używania flesza oraz zgłaszanie zamówień na wykonanie odpłatnej reprodukcji, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych³⁷

(akta kontroli Tom I, str. 149, 393)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie 675 wniosków³⁸, komórkom organizacyjnym MSZ udostępniono 836 jednostek inwentarzowych z zasobów archiwum dla celów służbowych. W okresie tym nie było przypadku nieudostępnienia dokumentacji jednostkom organizacyjnym MSZ.

Na podstawie 485³⁹ pozytywnie rozpatrzonych wniosków, użytkownikom zewnętrznym⁴⁰ udostępniono w ww. okresie 10 313 jednostek inwentarzowych dla celów naukowo badawczych, podczas 1 967 wizyt w czytelnicy akt. Jedynie 4 wnioski o udostępnienie zasobu nie zostały rozpatrzone pozytywnie. Odmów udostępnienia Dyrektor właściwy ds. archiwum MSZ, dokonał po analizie możliwości udostępnienia zasobu a powodami odmowy były m.in. przesłanki określone w art. 16b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym tj. niejawni charakter informacji, tajemnice przedsiębiorcy i wrażliwe informacje o działaniach i interesach innych państw, dane osobowe oraz w jednym przypadku: brak upływu 30 lat od daty wytworzenia dokumentacji i niejawni charakter informacji.

(akta kontroli Tom I, str. 153-154, 453-454)

³⁷ Archiwum MSZ nie planowało dochodów z zakresu udostępniania zasobów archiwalnych (w formie reprografii), co wynika ze specyfiki popytu wśród użytkowników zewnętrznych, na który archiwum nie ma wpływu. Z tytułu udostępniania zasobów (wykonane reprografie) w latach objętych kontrolą osiągnięto dochód jedynie w roku 2017 w wysokości 116 zł.

³⁸ Wnioski składane elektronicznie.

³⁹ Na 489 złożonych. Wnioski składano tylko elektronicznie.

⁴⁰ Nie ma możliwości wskazania czy zgłaszający się byli reprezentantami osób prawnych. Wniosek o udostępnienie przewiduje jedynie podanie imienia i nazwiska danych osób korzystających z zasobu, a nie instytucji jakie reprezentują.

W okresie objętym kontrolą Archiwum MSZ wykonało 664 kwerendy na potrzeby jednostek organizacyjnych MSZ. Ponadto na potrzeby użytkowników zewnętrznych wykonano 936 kwerend⁴¹. Analiza 40 dokonanych kwerend (po 10 z każdego roku) wykazała, że okres ich wykonania wynosił od 1 do 38 dni kalendarzowych. Wszystkie badane kwerendy wykonano dla instytucji publicznych.

(akta kontroli Tom I, str. 153-154, 462-464)

Czytelnia archiwum znajdowała się na parterze budynku przy ul. Tanecznej 67A. Zgodnie z obowiązującym regulaminem czytelnia, była dostępna dla użytkowników w godzinach 9-15 od poniedziałku do czwartku, po uprzedniej rezerwacji. W Archiwum dostępne były inwentarze kartkowe oraz rejestry nabytków, na podstawie których użytkownicy mogli wyszukiwać konkretne dokumenty i składać zamówienia. Dla części zdigitalizowanej zasobów opracowana została wyszukiwarka na stronie internetowej.

Zgodnie z zasadami określonymi na podstawie § 23 ust. 2 i 3 Instrukcji archiwalnej oraz § 2 ust. 2 regulaminu czytelnia udostępnianie całości zasobów archiwum odbywało się na wniosek (wzór wniosku został zamieszczony na stronie internetowej MSZ) za zgodą dyrektora komórki organizacyjnej MSZ właściwej ds. Archiwum.

Analiza 40 złożonych wniosków z lat 2016 - 2019⁴² wykazała, że zgodę na udostępnienie zasobu wydawał Dyrektor Biura Archiwum i Zarządzania Informacją, zgodnie z ww. zasadami w systemie EOD. Regulamin czytelnia (§ 4) ograniczał jednorazowe udostępnienie materiałów archiwalnych do pięciu teczek; ograniczenie to zastosowano w jednym przypadku.

(akta kontroli Tom I str. 130-132, 164, 453-454, 477-478)

Zgodnie z § 26 Instrukcji archiwalnej, materiały niejawne przechowywane w archiwum niejawnym udostępniane były w oparciu o wytyczne w sprawie zasad postępowania z materiałami niejawnymi w archiwum MSZ wydanymi przez dyrektora komórki organizacyjnej MSZ właściwej w sprawach archiwum w porozumieniu z pełnomocnikiem Ochrony Informacji Niejawnych. W przedstawionych do kontroli dokumentach związanych z odmową udostępnienia zasobu, jeden przypadek dotyczył odmowy dostępu z powodu niejawnego charakteru dokumentów, o których udostępnienie wnioskowano.

(akta kontroli Tom I, str. 131, 409-420)

Zastępca Dyrektora BAZI wyjaśniła, że udostępniane akta były zabezpieczane przez pracowników przez weryfikację dokumentacji przed jej udostępnieniem i po zwrocie.

(akta kontroli str.407)

Planowe działania Wydziału Archiwalnego, w okresie objętym kontrolą, związane były m.in. z wdrożeniem dostępu do cyfrowych wersji zasobów archiwalnych. W okresie tym zdigitalizowano osiem z 26 opracowanych zespołów archiwalnych, które od 16 listopada 2018 r. zostały udostępnione przez stronę internetową MSZ. W rocznych planach działania BAZI nie ustalano jednak mierników i wartości referencyjnych planowanych do osiągnięcia. Wymiernym działaniem określonym na rok 2018 było uruchomienie strony internetowej z cyfrowym zasobem archiwalnym, co zostało zrealizowane.

(akta kontroli Tom I, str.151, 173-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴¹ W latach 2016 – 2019 (I kwartał) dla Urzędów Wojewódzkich w sprawach obywatelskich – dane ze sprawozda rocznych

⁴² Po 10 z każdego roku objętego kontrolą. W 9 przypadkach wnioski dotyczyły udostępnienia akt wytworzonych przed upływem 30 lat od daty złożenia wniosku, w pozostałych przypadkach, akt powstałych po upływie 30 lat od złożenia wniosku. Udostępniano zarówno akta opracowane z lat 1945 – 1965 jak i nieopracowane z lat późniejszych.

W Ministerstwie, od dnia 16 czerwca 2016 r., tj. po wejściu w życie zmiany (nowelizacji) ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach dokonanej ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴³, udostępniano wszystkie materiały archiwalne, za zgodą dyrektora komórki organizacyjnej MSZ właściwej ds. Archiwum. Było to niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie zasadami ustawowymi, jednakże przy zastosowaniu przepisu aktu normatywnego niższego ranga⁴⁴ niż ustawa, który nie został dostosowany do wymogów znowelizowanej ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Nowelizacja ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, o której wyżej mowa, zmieniła zasady udostępniania materiałów archiwalnych, w szczególności dotyczące okresu, jaki musiał upłynąć od ich wytworzenia (uchylono m.in. art. 17 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zgodnie z którym materiały archiwalne są udostępniane po upływie 30 lat od ich wytworzenia). Zniesiono również ograniczenia podmiotowe (materiały archiwalne mogły być udostępniane tylko jednostkom organizacyjnym i obywatelom) i przedmiotowe (dla potrzeb nauki, kultury, techniki oraz gospodarki) wynikające z art. 16 tej ustawy. Tymczasem w Ministerstwie po dniu 16 czerwca 2016 r., na podstawie § 23 ust 2 i 3 Instrukcji archiwalnej oraz §2 ust. 2 regulaminu czytelnicy nadal udostępniano materiały archiwalne, niezawierające informacji stanowiących tajemnice prawnie chronione, za zgodą Dyrektora BAZI. Powyższe było niezgodne z art. 16a ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach stanowiącym, że każdemu przysługuje prawo dostępu do materiałów archiwalnych oraz art. 16d ust. 2 pkt 1 tejże ustawy, zgodnie z którym podmioty zobowiązane udostępniają materiały archiwalne w oryginale albo reprodukcje tych materiałów w dostosowanych do tego celu pomieszczeniach, po pisemnym zgłoszeniu w postaci papierowej lub elektronicznej, tj. bez konieczności uzyskania pisemnej zgody organu, któremu podlega archiwum lub który je nadzoruje.

(akta kontroli Tom I str. 131, 148, 453-454)

Zastępca Dyrektora BAZI wyjaśniła, że udostępnianie wszystkich dokumentów za zgodą bez rozróżnienia w udostępnianiu akt na dokumenty powstałe przed i po 30 latach miał na celu ujednoczenie procedury udostępniania materiałów archiwalnych i ułatwienie dla użytkowników. Powyższe rozwiązanie nie wpływa na ograniczenie dostępu do dokumentów przechowywanych w archiwum MSZ.

(akta kontroli Tom I, str. 408, 453-454)

Zdaniem NIK, stosowanie innych, mniej korzystnych niż ustawowe, zasad udostępniania materiałów archiwalnych może skutkować ograniczeniem w dostępie do tych materiałów w przyszłości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ministerstwa zapewniały prawidłową realizację zadań i celów związanych z udostępnianiem zasobu archiwalnego. Ministerstwo zapewniło użytkownikom różnorodny dostęp do zgromadzonych materiałów archiwalnych, a prowadzone działania, związane z cyfryzacją zasobu pozwalały na zwiększenie możliwości dotarcia do materiałów archiwalnych MSZ. Sposób udostępniania materiałów ograniczał ryzyko pogorszenia ich stanu lub ich utraty. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków niezgodnego z prawem ograniczania dostępu do zasobu archiwum MSZ, natomiast udostępnianie wszystkich materiałów archiwalnych, niezawierających informacji stanowiących tajemnice prawnie chronione, odbywało się za zgodą Dyrektora Biura Archiwum i Zarządzania

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1243, ze zm.

⁴⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych (Dz. U. Nr 196, poz. 1161).

Informacją, mimo iż od 16 czerwca 2016 r. przepisy znowelizowanej ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nie przewidywały zgody organu przy udostępnianiu dokumentacji archiwalnej.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie organizacji archiwum MSZ do wymogów art. 33 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
2. Przekazanie do Archiwum Akt Nowych dokumentacji, której okres przechowywania w archiwum MSZ upłynął.
3. Zapewnienie udostępniania materiałów archiwalnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, w tym dostosowanie do ustawowych zasad udostępniania materiałów archiwalnych obowiązujących w tym zakresie aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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 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, 01.08.2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis