



Warszawa, 19-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.75.2021.MKS

Pan
dr Paweł Pietrzyk
Naczelnny Dyrektor Archiwów
Państwowych
ePUAP

Szanowny Panie Dyrektorze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące stosowania przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.), które dotyczą m. in. udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej przechowywanej przez archiwa państwowe w ramach prowadzonej przez nie działalności usługowej. Z tego względu Rzecznik pragnie przedstawić Panu Dyrektorowi dostrzeżone problemy, a także działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), prosić o odniesienie się do poruszonych kwestii.

Skarżący zwracają uwagę na problem z udostępnianiem dokumentacji osobowej i płacowej, która jest niezbędna do przedłożenia ZUS w celu nabycia w większym wymiarze świadczenia emerytalnego. Obowiązujące przepisy, tj. art. 15 ust. 2a

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504) w zw. z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237 poz. 1412), przewidują bowiem, że do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego należy przedstawić poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię dokumentów dotyczących okresów składkowych i nieskładkowych, a także wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń wydawanych przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy¹. W sytuacji, gdy nie można ustalić/udowodnić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się zaś kwotę minimalnego wynagrodzenia pracowników.

Jak wynika z sygnalizowanych Rzecznikowi problemów, czas rozpatrywania wniosków o udostępnienie tej dokumentacji jest niekiedy znacznie wydłużony. Jako przykład pragnę wskazać sprawę, w której **Skarżąca od ponad 2 lat domaga się udostępnienia dokumentacji płacowej, w tym od ponad roku od Dyrektora Archiwum Państwowego w Gdańsku**, jako właściwego podmiotu po przejęciu akt zgromadzonych przez firmę przechowalniczą – Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Archiwum” Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku (decyzja Naczelnego Dyrektora Archiwów

¹ Zgodnie art.15 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w sytuacji, gdy nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, został wprowadzony do tej ustawy z dniem 1 stycznia 2009 r. ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 192 poz. 1180). Zgodnie natomiast z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość wynagrodzenia dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty zgodnie są zaświadczenia pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymacja ubezpieczeniowa lub inny dokument, na podstawie którego można ustalić wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia (§ 21 ust. 1 rozporządzenia), a także poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów stwierdzających stan zdrowia oraz dotyczących okresów składkowych i nieskładkowych, a także wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy (§ 28 ust. 1 rozporządzenia).

Państwowych z dnia 13 kwietnia 2021 r.). Jak wynika z korespondencji prowadzonej z Dyrektorem Archiwum, ze względu na zły stan przechowywanej przez nierzetelną firmę przechowalniczą dokumentacji, dotychczas żądane przez Wnioskujących dokumenty nie zostały udostępnione. Co istotne, o udostępnienie dokumentów przechowywanych przez wskazaną firmę przechowalniczą złożono 156 wniosków. W załączeniu uprzejmie przesyłam kopię korespondencji RPO z Dyrektorem Archiwum Państwowego w Gdańsku.

W tym miejscu pragnę przypomnieć, że **Rzecznik zwracał już uwagę Minister Rodziny i Polityki Społecznej na problem z dostępem do dokumentacji osobowo-płacowej niezbędnej do nabycia prawa do emerytury**, wskazując na potrzebę wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. **Rzecznik postulował zniesienie ograniczeń dowodowych zawartych w rozporządzeniu.** Jak wskazywał RPO, problem dotyczy sytuacji społecznie wrażliwej, w której obywatel ma prawo oczekiwać od organów władzy publicznej należytej dbałości i staranności w działaniu na rzecz należytego zabezpieczenia przedmiotowej dokumentacji. Taki obowiązek wynika już z preambuły Konstytucji RP, która stanowi o rzetelnym i sprawnym działaniu instytucji publicznych. W odpowiedzi z dnia 13 kwietnia 2021 r. Rzecznik został poinformowany o dokonanych zmianach legislacyjnych dotyczących podmiotów uprawnionych do wydawania zaświadczeń i bezzasadności przeprowadzenia zmian ww. rozporządzenia. Wydaje się jednak, że wprowadzone nowelizacje nie rozwiązują podstawowego problemu, jakim jest pozyskanie niezbędnych dokumentów od uprawnionych podmiotów (zob. wystąpienie RPO z dnia 9 marca 2021 r. oraz odpowiedź MRiPS z dnia 13 kwietnia 2021 r. dostępne jest na stronie internetowej RPO²).

Co istotne, **na systemowe problemy dotyczące niewłaściwego przechowywania i udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej wskazywała już w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w Informacji o wynikach kontroli na temat „Skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej”.** W informacji tej NIK stwierdziła, że stworzony przez państwo system emerytalno-

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/problemy-obywateli-z-dokumentacja-placowa-dawnych-lat-rpo-do-mrips>

rentowy nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r, a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno- rentowych za pracę w tym okresie w nieistniejących już zakładach pracy. W Informacji o wynikach kontroli podkreślono, że problem ten dotyczy „obywateli będących w starszym wieku i często borykających się ze związanymi z tym problemami zdrowotnymi, mających prawo oczekiwać, że Państwo zapewni prawidłową realizację przyznanych im uprawnień, a także zagwarantuje ich jednolite traktowanie, niezależnie od tego u jakich pracodawców świadczyli pracę”.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że **dostęp do zgromadzonych przez podmioty uprawnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy, dokumentów, powinien zostać umożliwiony bez zbędnej zwłoki**. Należy bowiem wskazać, że prawo dostępu do dokumentów i zbiorów danych jest prawem gwarantowanym w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przewiduje zaś ograniczenia w udostępnianiu materiałów archiwalnych, w tym ze względu na potrzebę zachowania integralności składników państwowego zasobu archiwalnego zagrożonego uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą (art. 16b ust. 1 pkt 3 ustawy). Dokumentacja osobowo - płacowa przejmowana przez Archiwa Państwowe na podstawie umów cywilnoprawnych, postanowień sądowych i decyzji Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych nie stanowi jednak materiałów archiwalnych w rozumieniu art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, a zatem także regulacje dotyczące odmowy udostępniania materiałów archiwalnych nie mają tu zastosowania. Jednakże obowiązek udostępnienia akt osobowych i płacowych oraz zapewnienia wglądu w tą dokumentację przewiduje art. 51na oraz art. 51w tej ustawy, a zasady udostępniania dokumentów, w tym termin udostępniania, zgodnie z art. 51k ustawy mają być określone w regulaminie świadczenia usług.

W powołanej wyżej sprawie, osoby domagające się dokumentów

osobowo-płacowych zostały jednak pozbawione aktualnie swego prawa. Jak bowiem wynika z wyjaśnień Dyrektora Archiwum Państwowego w Gdańsku zawartych w korespondencji z Rzecznikiem, osoby składające podania o udostępnienie dokumentacji osobowo-płacowej są jedynie informowane o prowadzonych działaniach i planowanym terminie udostępnienia tej dokumentacji. W piśmie z dnia 29 sierpnia 2022 r. Dyrektor Archiwum Państwowego w Gdańsku dodatkowo wskazał, że „Rozpoczęcie udostępniania dokumentacji planowane jest na październik br. Będzie ono prowadzone sukcesywnie w miarę porządkowania dokumentacji poszczególnych zakładów pracy. Z uwagi na to, że przedmiotem ww. prac porządkowych jest dokumentacja ponad 200 zakładów pracy w ilości ok. 2 tys. metrów bieżących ww. prace, w szczególności sporządzanie spisów akt osobowych, mogą zająć kilkanaście i więcej miesięcy. W pierwszej kolejności pracami porządkowymi zostanie objęta dokumentacja zakładów pracy, o których dokumentacji najczęściej wnioskuje klienci”.

W związku z powyższym, mając na uwadze dotychczasowe działania NIK, a także RPO, należy wskazać, że **system przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej, od uzyskania której uzależniona jest wysokość świadczenia emerytalnego, nadal nie jest zadawalający i w konsekwencji prowadzi do nierównego traktowania osób ubezpieczonych na tych, którzy mają możliwość udokumentowania podstawy świadczenia emerytalnego oraz tych, którym ta możliwość została ograniczona lub odebrana, co należy uznać za niezgodne z art. 32 w związku z art. 67 Konstytucji RP.**

Ponadto brak możliwości wyegzekwowania żądanych dokumentów prowadzi również do naruszenia art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Pomimo bowiem wystąpień pokontrolnych NIK z 2017 r. wciąż aktualne są problemy z wyegzekwowaniem kopii niezbędnych dokumentów od uprawnionych podmiotów, w tym także ustalenia miejsca przechowywania dokumentacji, czy właściwego - w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym - prowadzenia działalności przez podmioty uprawnione. Dostrzeżone problemy odnoszą się również do działalności organów nadzoru wobec przechowawców dokumentacji osobowo-płacowej, w szczególności w odniesieniu do przeprowadzania okresowych

kontroli co do warunków wykonywania działalności, wydawania niezwłocznych decyzji przez organy nadzorcze w sytuacji naruszania warunków wykonywania działalności w zakresie przechowywania dokumentacji archiwalnej, czy też decyzji mających na celu przejęcie dokumentacji do dalszego przechowywania. **Działania organów nadzoru mają więc niewątpliwy wpływ na skuteczną i szybką realizację wniosków o udostępnienie dokumentacji niearchiwalnej.**

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie wyjaśnień w opisanej sprawie indywidualnej. W szczególności uprzejmie proszę o informacje na temat podjętych działań nadzorczych w tej sprawie, a także na temat przyczyn powstałej zwłoki w udostępnieniu dokumentacji osobowo-płacowej.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, uprzejmie proszę o odniesienie się do wskazanych wyżej uwag dotyczących skutecznego udostępnienia dokumentacji osobowo-płacowej, w szczególności zaproponowania podjęcia środków zaradczych w sytuacji problemów z wyegzekwowaniem przedmiotowej dokumentacji.

Proszę również o przekazanie Rzecznikowi informacji na temat praktyki udostępniania tej dokumentacji przez archiwa państwowe oraz sprawowania nadzoru przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w tym zakresie (terminowości, danych statystycznych odnoszących się do przejmowanej przez archiwa dokumentacji, wydanych decyzji w tym zakresie).

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Rzecznik skierował wystąpienie w przedstawionej sprawie również do Marszałka Województwa Pomorskiego.

Załącznik 7

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
ePUAP

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
ePUAP

Pan Jan Nowak
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
ePUAP