



**NACZELNY DYREKTOR
ARCHIWÓW PAŃSTWOWYCH**

Paweł Pietrzyk

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Wasze pismo z dnia: 19.09.2022

Znak: VII.6060.75.2021.MKS

Nasz znak: DKN.450.19.2022

Data: 25.10.2022

Szanowny Panie Dyrektorze,

odpowiadając na pismo w sprawie udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej przechowywanej przez archiwa państwowe w ramach prowadzonej przez nie działalności usługowej, wyjaśniam, że przedstawiony problem nie dotyczy działalności usługowej archiwów państwowych, lecz przechowywania dokumentacji w trybie administracyjnym lub na podstawie orzeczenia sądu. **Archiwa Państwowe zaprzestały świadczenia usług polegających na przechowywaniu dokumentacji niearchiwalnej, w tym dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, w II połowie 2017 r.** Od tego czasu realizują jedynie zobowiązania wynikające z zawartych przed tą datą umów, nie podejmują nowych zobowiązań w tym zakresie z uwagi m.in. na niewystarczającą bazę magazynową.

Odnosząc się do poruszonych przez Pana kwestii wskazujących na długie oczekiwanie osób uprawnionych na dostęp do dokumentacji zatrudnienia i wynagrodzenia, przechowywanej pierwotnie przez [REDAKTOWANE], a następnie przejętej przez Archiwum Państwowe w Gdańsku, informuję, że przyczyna tego stanu rzeczy nie leży po stronie archiwum państwowego, które de facto przywraca wskazaną dokumentację do stanu umożliwiającego korzystanie z niej. **Zaniedbania jakich dopuścił się prywatny podmiot znacząco rzutują obecnie na wizerunek Archiwum Państwowego w Gdańsku, jak również całej sieci Archiwów Państwowych.**

Okoliczności sprawy [REDAKTOWANE] zostały

Panu przedstawione w korespondencji z Archiwum Państwowym w Gdańsku, które jest obecnie na etapie porządkowania akt, a w przypadkach, w których jest to możliwe - udostępniania tej dokumentacji klientom.

Szczególne okoliczności, które towarzyszyły przejęciu dokumentacji zgromadzonej przez [REDAKTOWANE], stanowią, w mojej ocenie, dostateczne wyjaśnienie przyczyn, z powodu których dokumentacja ta nie była dotychczas udostępniana przez Archiwum Państwowe w Gdańsku. Ponadto z uwagi na brak środków ewidencyjnych i pozostałe zaniedbania, których dopuściła się ww. spółka, nie można jednoznacznie stwierdzić kompletności dokumentacji przejętej przez Archiwum Państwowe w Gdańsku.

Z wyjaśnień przedstawionych przez Archiwum wynika, że udostępniło Pani [REDAKTOWANE] część dokumentacji, jednak na bieżąco odnajdywane są pozostałe akta. Dopiero pełne uporządkowanie dokumentacji przejętej po spółce [REDAKTOWANE] i sporządzenie ewidencji pozwoli na skompletowanie akt poszczególnych pracowników, każdego z ok. 200 podmiotów.

Archiwum Państwowe w Gdańsku wraz z porządkowaniem akt na bieżąco realizuje wnioski klientów, z czego priorytetowo traktowane są wnioski nadsyłane przez sądy pracy i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W pozostałych sprawach Archiwum kieruje się zasadą realizacji wniosków zgodnie z kolejnością ich wpływu.

Archiwum Państwowe w Gdańsku przewiduje, że uporządkowanie ww. dokumentacji oraz jej udostępnianie w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc nastąpi w ciągu roku od umieszczenia jej w magazynach Archiwum. Do tego czasu na bieżąco będą realizowane wnioski klientów, których dokumentacja byłego pracodawcy została uporządkowana.

Odnosząc się do przywołanego art. 51 ust. 3 Konstytucji RP obejmującego prawo każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, należy pamiętać, że dokumentacja zgromadzona przez przechowawców akt osobowych i płacowych nie stanowi dokumentów urzędowych, ich wytwórcą był podmiot zatrudniający pracownika.

Niezaprzeczalnie, osoby ubiegające się o należne im świadczenia emerytalne powinny mieć możliwość ich uzyskania bez względu na możliwość ich udokumentowania. **Wskazana kwestia nie leży jednak we właściwości Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.**

Zaznaczam, że główną misją Archiwów Państwowych jest z mocy ustawy sprawowanie opieki nad materiałami archiwalnymi (narodowym zasobem archiwalnym). Zasadniczo, dokumentacja pracownicza nie stanowi materiałów archiwalnych. Posiada ona krótkotrwałe znaczenie praktyczne i po okresie jej przechowywania podlega brakowaniu.

Pod względem kompetencyjnym, mimo iż omawiane przepisy znajdują się w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164) zwanej dalej „unza”, to organami właściwymi w sprawach związanych ze stosunkiem pracy, włącznie z zagadnieniami dowodów zatrudnienia i zarobków, są przede wszystkim minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza Polski wzmaga rosnące zjawisko znikania z rynku kolejnych podmiotów gospodarczych - wytwórców dokumentacji, jak również firm prowadzących działalność polegającą na jej przechowywaniu. W obliczu braku stabilności gospodarczej i rosnącej inflacji należy spodziewać się nasilenia zjawiska upadłości firm. Pomimo istnienia mechanizmów umożliwiających zabezpieczenie dokumentacji, uwzględniających trudną sytuację finansową, przedsiębiorcy pozostawiają dokumentację bez nadzoru lub decydują się na jej przechowywanie poza systemem, co utrudnia jej zlokalizowanie przez byłych pracowników.

Pomimo wspomnianych negatywnych zjawisk, warto zauważyć, że problem z dostępem do akt będzie stopniowo wygasał, a to za sprawą nowych rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz. U. poz. 357). W wyniku zmian legislacyjnych skrócono okres przechowywania dokumentacji pracowniczej, zgodnie z którym dokumentacja osobowa i płacowa podlega przechowywaniu przez 10 lat dla dokumentacji pracowników nowo zatrudnionych od 1 stycznia 2019 r. oraz dla dokumentacji osób zatrudnionych od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2018 r. – jeśli dopełniono procedury skrócenia okresu przechowywania akt.

Jednakże odnalezienie dokumentacji o wysokości wynagrodzenia z lat 70. i 80. XX w. może być utrudnione, co spowodowane było obowiązywaniem krótszego czasu przechowywania dokumentacji płacowej. Dla akt płacowych – do czasu wejścia w życie

ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35), przedłużających okres przechowywania wyznaczony wcześniej obowiązującymi w tym zakresie przepisami – obowiązywał dwunastoletni okres przechowywania. Zniszczono wówczas dokumentację, która obecnie jest wymagana przez organ rentowy jako podstawa do ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych. Odwrócenie tych procesów jest niemożliwe, a ich skutki łagodzone są poprzez naliczanie minimalnej stawki wynagrodzenia, w miejsce faktycznie osiąganego, jednak niemożliwego do udokumentowania.

Każdego roku otrzymuję informacje o odnalezionej dokumentacji pracowniczej podmiotów, które zakończyły swoją działalność wiele lat temu. Świadczy to o skali zjawiska porzucania przez wytwórców dokumentacji, która latami składowana jest w opuszczonych nieruchomościach. Tym samym nie jesteśmy w stanie sprostać oczekiwaniom społecznym w zakresie ustalenia miejsca przechowywania dokumentacji, o którą nie zadbał jej wytwórca. Na bieżąco aktualizowane są informacje o miejscach przechowywania akt, prowadzone są postępowania w zakresie zabezpieczenia dokumentacji lub ustalenia jej prawowitego dysponenta.

W piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazano, że system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej, od uzyskania której uzależniona jest wysokość świadczenia emerytalnego, nadal nie jest zadowalający i w konsekwencji prowadzi do nierównego traktowania osób ubezpieczonych z podziałem 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. **Jednakże ani Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, ani podległe mu Archiwa Państwowe nie kształtują systemu ubezpieczeń społecznych, w ograniczonym zakresie wykonują zadania związane z zabezpieczaniem i przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej.**

Zasady, na których archiwa państwowe mogą zabezpieczać dokumentację osobową i płacową, w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy, regulują przepisy unza,

w rozdziale 4b „Postępowanie z dokumentacją osobową i płacową w przypadku likwidacji i upadłości pracodawcy”. Zgodnie z ich brzmieniem, zabezpieczenie ww. dokumentacji może nastąpić na podstawie postanowień sądowych (art. 51u ust. 3 unza) lub decyzji Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (art. 51z ust. 1 unza).

Archiwa państwowe mogą również zabezpieczać dokumentację zgromadzoną przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej. Zasady w tym zakresie uregulowane zostały w rozdziale 4a unza „Działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania”. Warto zauważyć, że sytuacje, w których archiwa państwowe mogą zabezpieczyć dokumentację zgromadzoną przez przechowawców oraz warunki w jakich może to nastąpić, enumeratywnie wskazano w unza: w art. 51p ust. 3 oraz 51h ust. 2.

Zaznaczam ponadto, że decyzje wydawane na podstawie art. 51h ust. 2 unza oraz 51z ust. 1 unza mają charakter uznaniowy. Wskazując archiwum państwowe właściwe do zabezpieczania dokumentacji, biorę pod uwagę zasoby ludzkie, którymi dysponuje archiwum państwowe i powierzchnię magazynową danego archiwum. W pierwszej kolejności zabezpieczane jest miejsce na potrzeby przejęcia materiałów archiwalnych, jako podstawowych zadań archiwów państwowych. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane tryby zabezpieczania dokumentacji nie stanowią działalności usługowej archiwów państwowych.

Więszym wyzwaniem dla archiwów państwowych jest przejmowanie dokumentacji po upadłych lub likwidowanych przechowawcach dokumentacji osobowej i płacowej, głównie z uwagi na jej ilość. Wiąże się ono zazwyczaj z czasowym wyłączeniem tej dokumentacji z udostępniania z uwagi na procesy, którym zostanie obligatoryjnie poddana, w tym: transportu do archiwum państwowego i poprzedzającej go dezynfekcji, a w uzasadnionych przypadkach również porządkowaniu i ewidencjonowaniu. Działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i archiwów państwowych są podyktowane bezpieczeństwem dokumentacji oraz osób z niej korzystających. Niezrozumiałe są zatem zarzuty opieszałości w udostępnianiu akt pracowniczych przez archiwa państwowe, które przywracają dostęp do dokumentacji, niekiedy długotrwale niedostępnej z przyczyn leżących po stronie nierzetelnego przedsiębiorcy prowadzącego wskazaną działalność. Akta są przez

archiwa państwowe udostępniane bez zbędnej zwłoki, jednak dopiero gdy bezpieczne korzystanie z akt jest możliwe, tj. po ich transporcie i dezynfekcji. Również czynności porządkowania i zewidencjonowania są niezbędne do sprawnej obsługi akt. Dlatego oczekiwania natychmiastowego odnalezienia i udostępnienia dokumentacji wskazanych osób pośród 2 km akt, bez ich wcześniejszego uporządkowania, są niemożliwe do realizacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje zapewnienie dostępu do dokumentów zgromadzonych przez podmioty uprawnione do przechowywania akt po zlikwidowanych lub przekształconych zakładach pracy bez zbędnej zwłoki.

Udostępnianie dokumentacji osobowej i płacowej poprzez wydanie z niej kopii lub odpisów, bądź zapewnienia wglądu w dokumentację określa art. 51na unza, jednakże nie wskazuje terminu, w którym miałyby to nastąpić. Przyjmuje się, że udostępnianie to powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z art. 51k unza termin udostępniania dokumentacji powinien zostać ustalony przed przedsiębiorcą w regulaminie świadczenia usług. Jednak należy pamiętać, że archiwum przejmuje dokumentację w trybie administracyjnym lub sądowym, a nie usługowym (nie jest przedsiębiorcą).

W przypadkach udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej przejętej przez archiwa państwowe w trybie usługowym nie dostrzegam problemów z jej udostępnianiem, w tym w szczególności w zakresie czasu realizacji wniosków klientów o wydanie z niej kopii lub odpisów.

Osoby zwracające się do archiwów państwowych o udostępnienie dokumentacji osobowej i płacowej przejętej w trybach administracyjnych mogą napotkać trudności spowodowane złym stanem tej dokumentacji wynikającym z działania lub zaniechania podmiotów poprzednio nią władających.

Odnosząc się do kwestii praktyki udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców przez archiwa państwowe, zaznaczam, że nie wszystkie z nich przechowują dokumentację pracowniczą. Większość archiwów państwowych zajmujących się przechowywaniem akt pracowniczych przejęło je w drodze umów cywilnoprawnych od likwidujących się pracodawców. Dokumentację po upadłych przechowawcach przechowują: Archiwum Państwowe w Warszawie, Archiwum Państwowe w Gdańsku i Archiwum Państwowe w Katowicach. Z dokumentacji osobowej i płacowej archiwa państwowe wydają

kopie i odpisy, akta są również wypożyczane sądom na potrzeby prowadzonych postępowań. Szczegóły udostępniania dokumentacji niearchiwalnej, w tym pracowniczej, określają cenniki usług świadczonych przez archiwum. Kopie i odpisy wydawane są na wniosek klientów, których ta dokumentacja dotyczy lub ich bliskich krewnych, po uiszczeniu opłaty.

Działalność archiwów państwowych w zakresie przechowywania i udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej podlega kontroli Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, w ramach której badane są takie aspekty jak: terminowość realizacji wniosków, warunki przechowywania dokumentacji, wysokość pobieranych opłat. Dane statystyczne ujmowane są przez archiwa państwowe w sprawozdaniach rocznych z działalności archiwum i obejmują m.in. rozmiar dokumentacji niearchiwalnej przejętej przez archiwum, liczbę kwerend wykonanych na podstawie dokumentacji niearchiwalnej oraz dotyczące brakowania dokumentacji niearchiwalnej.

Według danych za 2021 r., archiwa państwowe przechowywały ok. 35 km dokumentacji osobowej i płacowej, a całej dokumentacji niearchiwalnej ok. 95 km (tj. medycznej, szkół wyższych, wyborczej i innej). Na podstawie postanowień sądowych, wydanych w oparciu o art. 51p ust. 3 unza, wraz z dokumentacją osobową i płacową archiwa państwowe są obowiązane do przejęcia również pozostałej dokumentacji niearchiwalnej zgromadzonej przez upadłego przechowawcę. W samym tylko 2021 r. archiwa państwowe zabezpieczyły prawie 3,5 km dokumentacji.

Kontrola Archiwum Państwowego w Gdańsku we wskazanym zakresie odbyła się w 2018 r. po wskazaniu tego archiwum do zabezpieczenia dokumentacji po upadłym przechowawcy [REDAKTOWANE]

Archiwum Państwowe w Gdańsku zostało wytypowane do zabezpieczenia dokumentacji zgromadzonej przez [REDAKTOWANE] z uwagi na doświadczenie, którym dysponuje nabyte w wyniku przejęcia znacznej ilości dokumentacji po upadłym przechowawcy [REDAKTOWANE]. Jednocześnie informuję, że na bieżąco monitoruję działalność Archiwum Państwowego w Gdańsku i potrzeby tego Archiwum w zakresie infrastruktury niezbędnej do zapewnienia właściwych warunków przechowywania dokumentacji.

W zakresie zaproponowania środków zaradczych wobec problemów

z wyegzekwowaniem dokumentacji pracowniczej od podmiotów prowadzących działalność komercyjną w zakresie przechowywania dokumentacji pracowniczej, informuję, że osoby poszkodowane powinny zgłaszać takie sytuacje marszałkowi województwa, który wpisał przedsiębiorcę do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych. W wyniku takich zgłoszeń organ rejestrowy może przeprowadzić kontrolę przedsiębiorcy wykonującego działalność przechowalniczą.

Wyjaśniam, że zgodnie z art. 51j unza organem uprawnionym do kontroli, a także rozpoznawania skarg na nieprawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania akt osobowych i płacowych, pozostaje marszałek województwa, który dokonał wpisu do rejestru.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych nie sprawuje nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej. Podlegają mu na podstawie art. 24 ust. 2 unza, archiwa państwowe.

Zgodnie z art. 51a ust. 1 unza działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych. W zakresie objętym wpisem przedsiębiorca podlega nadzorowi i kontroli ze strony urzędu marszałkowskiego. Przedsiębiorca prowadzący tego typu działalność musi ponadto sprostać licznym wymaganiom ustawowym, w tym dotyczącym bazy lokalowej i kwalifikacji osób zatrudnianych przy obsłudze akt.

Istnieje również możliwość złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa do organów ścigania. Zgodnie z art. 268 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) „Kto, nie będąc do tego uprawnionym, niszczy, uszkadza, usuwa lub zmienia zapis istotnej informacji albo w inny sposób udaremnia lub znacznie utrudnia osobie uprawnionej zapoznanie się z nią, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”, zgodnie z art. 276 „Kto niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznym, ukrywa lub usuwa dokument, którym nie ma prawa wyłącznie rozporządzać, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Mam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia przyczynią się do uzyskania nie tylko pełniejszego, ale również prawdziwego obrazu sytuacji, który nie będzie krzywdzący dla Archiwów Państwowych.

Z poważaniem,
dr Paweł Pietrzyk

Osoba prowadząca sprawę:

[REDACTED]