



Warszawa, 27-01-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.6060.75.2021.MK**

**Pan**

**Piotr Gliński**

**Wiceprezes Rady Ministrów**

**Minister Kultury i Dziedzictwa  
Narodowego**

**ePUAP**

Szanowny Panie Premierze,

**w związku z dostrzeżonymi naruszeniami praw osób starszych w zakresie udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej, wymaganej przy ustalaniu prawa do świadczenia emerytalnego, w trybie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.; dalej jako: u.n.z.a), uprzejmie przedstawiam następujące informacje.**

Rzecznik Praw Obywatelskich na tle sprawy indywidualnej podjął działania generalne, kierując wystąpienie do Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, a także do Marszałka Województwa Pomorskiego – jako organów nadzorczych – w których wskazał na dostrzeżone problemy z udostępnianiem w trybie art. 51na oraz art. 51w u.z.n.a dokumentacji osobowo-płacowej, niezbędnej do uzyskania wyższego

świadczenia emerytalnego<sup>1</sup>. W swoim wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na problemy związane z wyegzekwowaniem kopii niezbędnych dokumentów wymaganych przez art. 15 ust. 2a 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), w sytuacji, gdy firma przechowalnicza dopuściła się zaniedbań w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, a następnie zaprzestała jej wykonywania. W przedstawionej sprawie dokumentacja osobowo-płacowa została przejęta w trybie art. 51h ust. 2 u.n.z.a. przez Archiwum Państwowe w Gdańsku. Udostępnienie dokumentacji uprawnionym osobom mogło być jednak możliwe dopiero po właściwym jej uporządkowaniu i zabezpieczeniu konserwatorskim z uwagi na niewłaściwe warunki przechowywania dokumentacji przez nieuczciwego przedsiębiorcę. Na tle tej sprawy uwidoczniły się problemy związane z ustaleniem miejsca przechowywania dokumentacji, a także długim czasem oczekiwania na udostępnienie dokumentów. Rzecznik podkreślił, że tak działający system przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej, od uzyskania której uzależniona jest wysokość świadczenia emerytalnego<sup>2</sup>, nie jest w pełni skuteczny i w konsekwencji prowadzi do nierównego traktowania osób ubezpieczonych. Ponadto, brak możliwości wyegzekwowania żądanych dokumentów w praktyce prowadzi do naruszenia art. 51 ust. 3 Konstytucji RP.

---

<sup>1</sup> Wystąpienia RPO dostępne na stronie internetowej RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dostep-dokumentacja-placowa-archiwum-odpowiedz>

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 2a 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) 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 pracy. 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.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że dostrzeżone problemy dotyczą również działalności organów nadzoru wobec przechowawców dokumentacji osobowo-płacowej, w szczególności w odniesieniu do przeprowadzania okresowych kontroli odnośnie do warunków wykonywania działalności (art. 51j u.n.z.a.), 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 (art. 51h u.n.z.a.; wystąpienia RPO oraz odpowiedzi organów zostały udostępnione na stronie internetowej RPO<sup>3</sup>).

Z nadesłanych przez organy nadzoru informacji wynika jednak, że organy te mają ograniczone możliwości działania, a problem z nierzetelnymi przedsiębiorcami prowadzącymi działalność przechowalniczą dodatkowo wiąże się z przeszkodami proceduralnymi w zakresie przejęcia dokumentacji osobowo-płacowej, a także koniecznością oczyszczenia i zabezpieczenia przejmowanych akt pozostawionych w bardzo złym stanie. W związku z tym czas udostępnienia tej dokumentacji jest znacznie wydłużony (np. w analizowanej przez RPO sprawie - ponad 2 lata)<sup>4</sup>.

Marszałek Województwa Pomorskiego, odnosząc się do poruszonych problemów, przedstawił stanowisko nr 6/2022 Konwentu Marszałków Województw z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie konieczności zmian przepisów prawa w zakresie czasowego przechowywania dokumentacji osobowej płacowej pracodawców. Jak wynika z pisma, **Konwent Marszałków zwraca uwagę na trzy obszary problemów, a także propozycje rozwiązań, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego dostępu do dokumentacji osobowo-płacowej.** Jak podkreślono, **aktualne przepisy dotyczące przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców stanowią problem dla samej administracji, najdotkliwiej jednak uderzają w interes potencjalnych klientów przechowawców tej dokumentacji.**

„Nieuzyskiwanie przez nich tej dokumentacji jest przede wszystkim następstwem tak ukształtowanych przepisów prawa, które niestety nie stwarzają warunków dla organów administracji pozwalających na wyegzekwowanie takiej dokumentacji w

---

<sup>3</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dostep-dokumentacja-placowa-archiwum-odpowiedz>

<sup>4</sup> Pismo NDAP z dnia 25 października 2022 r., pismo Marszałka Województwa z dnia 13 stycznia 2023 r., -dostępne na stronie internetowej RPO

sytuacjach krytycznych dla przechowawców dokumentacji czy samych zainteresowanych jej pozyskaniem”.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych dodatkowo zwrócił uwagę, że „pogarszająca się sytuacja gospodarcza Polski wzmacnia 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”. Jak dodatkowo wskazywał, „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 związku z powyższym, mając na uwadze przedstawione stanowiska i wyrażone w nich problemy związane z dostępem do dokumentacji osobowo-płacowej niezbędnej do uzyskania świadczenia emerytalnego w wyższej wysokości, **w ocenie Rzecznika, należy podjąć działania mające na celu zagwarantowanie osobom starszym starającym się o świadczenia emerytalne dostępu do przedmiotowych dokumentów, w tym zapewnienia nieprzerwanego dostępu do wymaganej dokumentacji.**

W tym miejscu należy więc zwrócić uwagę na stanowisko Konwentu Marszałków Województw, które wychodzi naprzeciw praktycznym problemom, z jakimi spotkały się organy samorządowej administracji publicznej, a które wiążą się z przeszkodami w zakresie udostępnienia dokumentacji osobowo-płacowej osobom zainteresowanym. Rzecznik pozytywnie odnosi się do propozycji wprowadzenia do obowiązujących przepisów regulacji dotyczących obowiązku sprawozdawczego nałożonego na przedsiębiorców, który ułatwiłby kontrolę nad przejęciem przechowywanej dokumentacji przez organy nadzoru w przypadku zaprzestania prowadzenia

działalności przez przedsiębiorcę, w tym ułatwiłby ustalenie nowego miejsca przechowywania dokumentów. W stanowisku proponuje się bowiem wprowadzenie obowiązku poinformowania organów nadzoru w określonym terminie o podjętych działaniach w związku z przekazaniem dokumentacji do innego przechowawcy lub o złożeniu wniosku do sądu rejestrowego o stwierdzenie niemożności zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania, a także wskazanie podmiotu przejmującego akta i listy podmiotów, których dokumentację przechowawca posiada. W ocenie Rzecznika niezwykle ważne jest właściwe zabezpieczenie dokumentacji osobowo-płacowej i jej przejęcie w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę lub zawieszenia jej prowadzenia. W tym miejscu należy więc zwrócić również uwagę, że Konwent wskazuje na przyjętą w wykładni art. 51h ust. 2 u.n.z.a, która przewiduje wydanie decyzji przez NDAP nakazującej złożenie dokumentacji osobowej i płacowej zgromadzonej przez przedsiębiorcę na odpłatne przechowywanie we wskazanym archiwum państwowym, po spełnieniu wskazanych w tym przepisie wszystkich przesłanek (zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 3159/21)<sup>5</sup>. Jak wskazuje przykładowo Konwent Marszałków, problemy z zastosowaniem powyższego przepisu występują np. w przypadku śmierci przedsiębiorcy, wówczas organ nadzoru nie ma możliwości szybkiej reakcji, zostaje bowiem pozbawiony możliwości wydania szybkiej decyzji w trybie art. 51h ust. 2 u.n.z.a. i przejęcia dokumentacji przez archiwum państwowe.

Na koniec pragnę przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał również 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

---

<sup>5</sup> NSA w wyroku tym stwierdził, że z językowej i celowościowej wykładni art. 51h ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wynika, że dwie przesłanki (zagrożenie zniszczenia dokumentacji oraz brak prawnej możliwości przekazania dokumentacji innemu podmiotowi) muszą wystąpić łącznie z jedną z sytuacji opisanej w pierwszej części aby Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych mógł wydać decyzję nakazującą złożenie dokumentacji osobowej i płacowej zgromadzonej przez przedsiębiorcę, na odpłatne przechowywanie we wskazanym archiwum państwowym. W pierwszej części określone są zaś dwie odrębne sytuacje, dotyczące możliwości podejmowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę: wykreślenie z rejestru, o którym mowa w [art 51a ust. 1](#) unza lub wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego lub z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

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.<sup>6</sup>).

W związku z powyższym, mając na uwadze doniosłość społeczną podnoszonych kwestii, działając na podstawie art 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionych uwag, a także propozycji zmian w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących czasowego przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców, w tym do wskazanego stanowiska nr 6/2022 Konwentu Marszałków Województw z dnia 7 kwietnia 2022 r., które zostało przekazane Panu Premierowi.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**Konwent Marszałków**

**Biurowo Związku Województw RP**

---

<sup>6</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/problemy-obywateli-z-dokumentacja-placowa-dawnych-lat-rpo-do-mrips>

**ul. Świętojerska 5/7**

**00-236 Warszawa**