



WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
MINISTER  
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
*prof. dr hab. Piotr Gliński*

Warszawa, 30 maja 2022 r.

DMP-WA.050.5.2022.HS

Pan  
**Andrzej Bętkowski**  
Marszałek Województwa Świętokrzyskiego

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 15 kwietnia 2022 r. (Nr: GM-III.0450.5.2021) przekazującym stanowisko nr 6/2022 Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie konieczności zmian przepisów prawa w zakresie czasowego przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia wobec wniesionych postulatów zmian w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz.164), dalej zwanej „unza”.

**Problem 1:**

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. Dokumentacja zgromadzona przez przechowawcę, który został wykreślony z KRS oraz przy wystąpieniu dwóch innych przesłanek, tj. wystąpienia zagrożenia zniszczenia dokumentacji oraz braku podstaw prawnych do jej przekazania innemu podmiotowi do dalszego przechowywania może zostać zabezpieczona przez archiwum państwowe wskazane decyzją Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Wobec przedsiębiorców, którzy nie zakończyli prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców zastosowanie znajduje art. 51p ust. 3, zgodnie z którym dokumentacja ta podlega zabezpieczeniu przez archiwum państwowe na podstawie postanowienia sądu stwierdzającego niemożność zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania akt.

Trudno zgodzić się zatem ze twierdzeniem, jakoby w unza nie wskazano sposobu

postępowania z dokumentacją zgromadzoną przez przechowawcę, który został wykreślony przez marszałka z rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych. Powyższe zagadnienie reguluje art. 51p ust. 4 unza, a także art. 51h ust. 2 unza.

Zatem unza przewiduje dwa przypadki: gdy podmiot, który zgromadził dokumentację istnieje oraz gdy jego byt prawny ustał. Przepisy art. 51h ust. 2-5 unza zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. poz. 566) i uwzględniają sytuację wykreślenia z rejestru przechowawców podmiotu, który zgromadził dokumentację. **Zasadniczo więc przepisy uwzględniają każdy z możliwych przypadków, w których istnieje potrzeba zabezpieczenia dokumentacji osobowej i płacowej zgromadzonej przez podmioty świadczące usługi jej przechowywania.**

Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP wskazuje również na brak w unza odesłania do właściwych przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.), co zdaniem Konwentu jest główną przyczyną bezkarności przedsiębiorców przetrzymujących dokumentację. Jednakże analiza dotychczasowych przypadków składanych zawiadomień o przestępstwach przeciw dokumentom, polegających na porzuceniu akt osobowych lub płacowych albo uniemożliwieniu korzystania z nich przez osoby uprawnione (byłych pracowników), pokazuje, że sprawy te z zasady są umarzane przez organy prokuratury z przyczyn rzekomego braku znamion naruszenia prawa. **Umiejscowienie w unza odesłania do przepisów Kodeksu karnego nie rozwiąże, a nawet nie zmniejszy skali tego problemu.**

W procedowanych dotychczas sprawach dokumentacji pracowniczej pozostawionej przez przechowawcę, przy aktywnej współpracy Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, urzędów marszałkowskich oraz sądów, a niekiedy również prokuratury dokumentacja ta została zabezpieczona i jest udostępniana osobom zainteresowanym. Z uwagi na brak chęci współpracy po stronie przechowawców proces ten jest niekiedy znacznie dłuższy i trwa kilka lat.

Zakres nowelizacji postulowanej przez Konwent Marszałków być może wymaga sprecyzowania, lecz nie w kierunku penalizacji, a doprecyzowania obowiązków przechowawców, o których mowa w art. 51na unza poprzez wskazanie terminu, w którym przechowawca będzie obowiązany przekazać kopie lub odpisy z dokumentacji pracowniczej albo zapewnić żądającemu wgląd w dokumentację, która go dotyczy. Doprecyzowanie czasu, w jakim przechowawca będzie obligowany do realizacji wniosku pozwoli osobom zainteresowanym uzyskaniem kopii lub odpisów na sprawne załatwienie sprawy, zaś marszałkom województw umożliwi efektywniejszą kontrolę nad nierzetelnymi przechowawcami.

Konwent Marszałków Województw RP postuluje również wprowadzenie dla przechowawców obowiązku sprawozdawczego polegającego na przekazywaniu informacji o czynnościach podejmowanych w związku z przekazaniem dokumentacji do innego przechowawcy lub powiadamianiem o złożeniu wniosku do sądu o wydanie postanowienia, o którym mowa w art. 51p ust. 3 unza, a także obowiązku poinformowania o podmiocie, któremu przekazano dokumentację oraz listy zlikwidowanych podmiotów, których dokumentację przechowawca zgromadził w toku swojej działalności. Wskazany postulat ma już swoje przepisy w unza. Przechowawcy dokumentacji są obowiązani do przekazywania Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych i Centrali ZUS wykazu pracodawców, których dokumentację przedsiębiorca przejął w danym miesiącu kalendarzowym oraz okres, z jakiego ta dokumentacja pochodzi, w terminie do końca następnego miesiąca kalendarzowego (art. 51g ust. 6 unza). Informacje te są jawne, zatem dostęp do nich posiada każdy, w tym marszałek województwa, który podczas prowadzonych przez urząd marszałkowski kontroli przechowawców weryfikuje wypełnianie tego obowiązku przez zarejestrowanych przechowawców. W sytuacji przejęcia przez przechowawcę dokumentacji po innym, likwidującym się przechowawcy również ma on obowiązek poinformować Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych i Centralę ZUS. Każdorazowo bowiem przechowawcy mają obowiązek informowania o przejęciu dokumentacji osobowej i płacowej, niezależnie, od kogo tę dokumentację przejęli. Przechowawca jest również obowiązany poinformować marszałka o postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości (art. 51f ust. 2 unza). Wówczas czynności związane z zabezpieczeniem dokumentacji spoczywają na syndyku lub likwidatorze.

**Podsumowując, propozycje rozwiązania pierwszego ze zdefiniowanych problemów w ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w żaden sposób nie przyczynią się do wyegzekwowania od przedsiębiorców przekazania zgromadzonej dokumentacji innemu, uprawnionemu podmiotowi.** Większość ze wskazanych postulatów znajduje już swoje odzwierciedlenie w unza, pozostałe zaś stanowią nałożenie kolejnych obowiązków na przechowawców, które jednakże nie przyczynią się do poprawy sytuacji. Dyscyplinowanie zarejestrowanych przechowawców – na co kładą nacisk marszałkowie województw – niewystarczająco ograniczyłyby negatywne zjawiska.

### **Problem 2:**

Odnosząc się do drugiego ze zdiagnozowanych problemów oraz propozycji jego rozwiązania, należy zauważyć, że w skali całego kraju zaobserwowano jeden przypadek zawieszenia działalności gospodarczej przez przechowawcę, zatem skala zjawiska jest niewielka. Zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.), dalej zwanej „pp”, w przypadku przedsiębiorcy

wpisanego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej trwa nie dłużej niż do dnia poprzedzającego dzień automatycznego wpisu informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Spółka prawa handlowego może zawiesić działalność gospodarczą z dowolnego powodu, na przykład jeśli ma przejściowe problemy z prowadzeniem firmy, nie ma takich dochodów, jak się spodziewano, jeśli nie zatrudnia pracowników, na okres nie krótszy niż 30 dni i nie dłuższy niż 24 miesiące.

W trakcie zawieszenia spółka nie może prowadzić działalności gospodarczej i osiągać bieżących przychodów. Może jednak wykonywać niektóre czynności, które pozwolą zabezpieczyć źródło przychodów i funkcjonować po wznowieniu działalności.

W szczególności w czasie zawieszenia można: przyjmować należności powstałe przed zawieszeniem, osiągać przychody finansowe z czynności sprzed zawieszenia, regulować zobowiązania powstałe przed zawieszeniem, wykonywać czynności niezbędne do zachowania przychodów i zabezpieczać źródła przychodów.

W okresie zawieszenia spółka ma obowiązek: uczestniczyć we wszystkich postępowaniach: administracyjnych, sądowych, podatkowych, które dotyczą firmy, wykonywać obowiązki nakazane przepisami, uczestniczyć w kontrolach, składać coroczne sprawozdanie finansowe, prowadzić księgowość oraz opłacać należności publiczno-prawne.

**W omawianej kwestii może być potrzebna interpretacja Ministerstwa Finansów. Przedsiębiorca w okresie zawieszenia nie zawiera nowych umów na przechowywanie dokumentacji, ale być może powinien realizować uprzednio zaciągnięte zobowiązania.**

„Racjonalny” przedsiębiorca nie zawiesi działalności, nadal bowiem musi utrzymywać magazyny z dokumentacją, co wiąże się z ponoszeniem kosztów przy jednoczesnym braku zysków w związku z zawieszeniem działalności. Z proponowanych rozwiązań przychylnie należałoby odnieść się do wyłączenia przedsiębiorców prowadzących działalność przechowalniczą z możliwości zawieszenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 ust. 1 pp.

### **Problem 3:**

Analizując ostatni z przedstawionych problemów, dotyczący trybu zabezpieczania dokumentacji osobowej i płacowej w trybie art. 51h ust. 2 unza, a w szczególności przesłanek, których spełnienie umożliwia wydanie przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych decyzji nakazującej złożenie dokumentacji osobowej i płacowej na odpłatne przechowywanie w archiwum państwowym, wyjaśniam, że błędne jest założenie przyjęte przez Konwent Marszałków RP w zakresie wymaganych czterech przesłanek. Należy wskazać, w ślad za

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

wykładnią Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażoną wyrokiem z dnia 16 lutego 2021 r. (sygn. akt III OSK 3159/21), że tryb przejęcia dokumentacji osobowej i płacowej, o którym mowa w art. 51h ust. 2 unza, ma zastosowanie w sytuacji wykreślenia przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców z Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, bądź wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych. Ponadto muszą zostać spełnione łącznie przesłanki:

- istnienia zagrożenia zniszczenia zgromadzonej przez przedsiębiorcę dokumentacji, w szczególności na skutek oddziaływania czynników atmosferycznych lub bezprawnego działania osób trzecich,
- braku podstaw prawnych do przekazania dokumentacji innemu podmiotowi do dalszego przechowywania.

Konwent Marszałków RP postuluje sformułowanie odrębnego trybu zabezpieczania dokumentacji zgromadzonej przez przechowawcę, który jest jednoosobową spółką z ograniczoną odpowiedzialnością. Jednakże w kontekście zastosowania art. 51h ust. 2 unza ma to drugorzędne znaczenie. Kluczowe jest bowiem wykreślenie spółki z KRS.

Wykreślenie spółki z KRS może nastąpić w wyniku m.in.: rozwiązania spółki z urzędu przez sąd rejestrowy, na przykład na skutek niedopełnienia obowiązku składania sprawozdań finansowych do Repozytorium Dokumentów Finansowych pomimo wezwań sądu.

W pierwszej kolejności sąd wzywa do złożenia sprawozdań finansowych. Jeśli nadal podmiot nie wykonał zobowiązania, sąd rejestrowy wszczyna z urzędu postępowanie o rozwiązanie podmiotu wpisanego do Rejestru bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego. Warto wskazać, że w toku postępowania o rozwiązanie podmiotu wpisanego do Rejestru bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego sąd rejestrowy bada, czy podmiot ten posiada zbywalny majątek i czy faktycznie prowadzi działalność. Istotne, że postępowanie jest wszczynane z urzędu, tzn., że inicjatorem postępowania nie jest strona – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, tylko sąd (również prokurator mógłby złożyć wniosek w tym zakresie, z własnej inicjatywy lub z inspiracji organu administracji).

**Proponowane przez Konwent Marszałków RP rozwiązanie, polegające na ograniczeniu warunków wskazanych w art. 51h ust. 2 unza do wystąpienia zagrożenia zniszczenia dokumentacji i braku podstaw prawnych do przekazania dokumentacji innemu podmiotowi na dalsze przechowywanie nie jest możliwe, ponieważ bez wykreślenia podmiotu z KRS nie będzie przesłanki braku podstaw prawnych do przekazania dokumentacji innemu podmiotowi na dalsze przechowywanie.** W praktyce takie decyzje nie byłyby wydawane.

**Zabezpieczenie dokumentacji zgromadzonej przez przechowawcę, który nie został wykreślony z KRS następuje na podstawie art. 51p ust. 1 i 3 unza, zatem wobec dokumentacji zgromadzonej przez tych przechowawców zastosowanie mają inne tryby.** W przypadku rozwiązania proponowanego przez Konwent Marszałków dochodziłoby również do sytuacji, w której przechowawcy dysponujący wystarczającymi środkami finansowymi na przekazanie zgromadzonej dokumentacji innemu podmiotowi na dalsze przechowywanie, wnosiliby o zabezpieczenie akt w trybie art. 51h ust. 2 unza obciążając tymi kosztami Skarb Państwa. Do czasu egzekucji tych środków, zgodnie z art. 51p ust. 7 unza, majątek przedsiębiorcy mógłby zostać wykorzystany do innych celów.

Ponadto nieporozumieniem wydaje się wiązanie omawianej problematyki z prawem spadkowym. Zgodnie z art. 51a ust. 3 unza, działalność przechowalnicza może być wykonywana tylko przez przedsiębiorcę będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Zatem śmierć członka władz takiego podmiotu i oczekiwanie na przeprowadzenie postępowania spadkowego nie powodują ustania bytu jednostki organizacyjnej. Ponadto, gdy chodzi o postępowanie administracyjne prowadzone przez marszałka województwa w trybie przepisów unza, to – w razie braku zdolności podmiotu do czynności prawnych – jest możliwość wystąpienia do sądu o wyznaczenie przedstawiciela. W orzecznictwie istnieje bowiem utrwalony pogląd, że art. 34 § 1 k.p.a. może mieć zastosowanie do stron niebędących osobami fizycznymi (osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi), które nie mogą działać z powodu braku ustawowych lub statutowych organów uprawnionych do działania w ich imieniu (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 234/13).

W minionych latach, wobec stanowiska Konwentu Marszałków z 2017 r., również sygnalizowano wątpliwości czy ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach jest aktem odpowiednim do regulowania zagadnień postępowania z dokumentacją stosunku pracy, która stanowi dowód uprawnień do świadczeń społecznych. Rozrastające się przepisy przechowalnicze zasługują, w moim przekonaniu, na zamieszczenie docelowo w odrębnym akcie, eksponującym ich związek z przedmiotem działalności ministra właściwego do spraw pracy lub do spraw zabezpieczenia społecznego.

**Należy pamiętać, że archiwa państwowe zabezpieczają również dokumentację po pracodawcach, tj. na podstawie art. 51u ust. 3 i art. 51z ust. 1 unza, podczas gdy główna misja archiwów państwowych jest odmienna: z mocy ustawy sprawują one opiekę przede wszystkim nad materiałami archiwalnymi.** Tymczasem dokumentacja pracownicza zasadniczo 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 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, to organami właściwymi w sprawach

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.



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.

Z wyrazami szacunku

Piotr Gliński

Do wiadomości:

Pani Marlena Maląg - Minister Rodziny i Polityki Społecznej