



DOU.084.6.2017

Wystąpienie pokontrolne

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej

Archiwum Państwowe w Gdańsku
ul. Wałowa 5
80-858 Gdańsk

2. Kontrolujący

główny specjalista

3. Termin przeprowadzenia kontroli

Od 14 do 18 maja 2018 r.

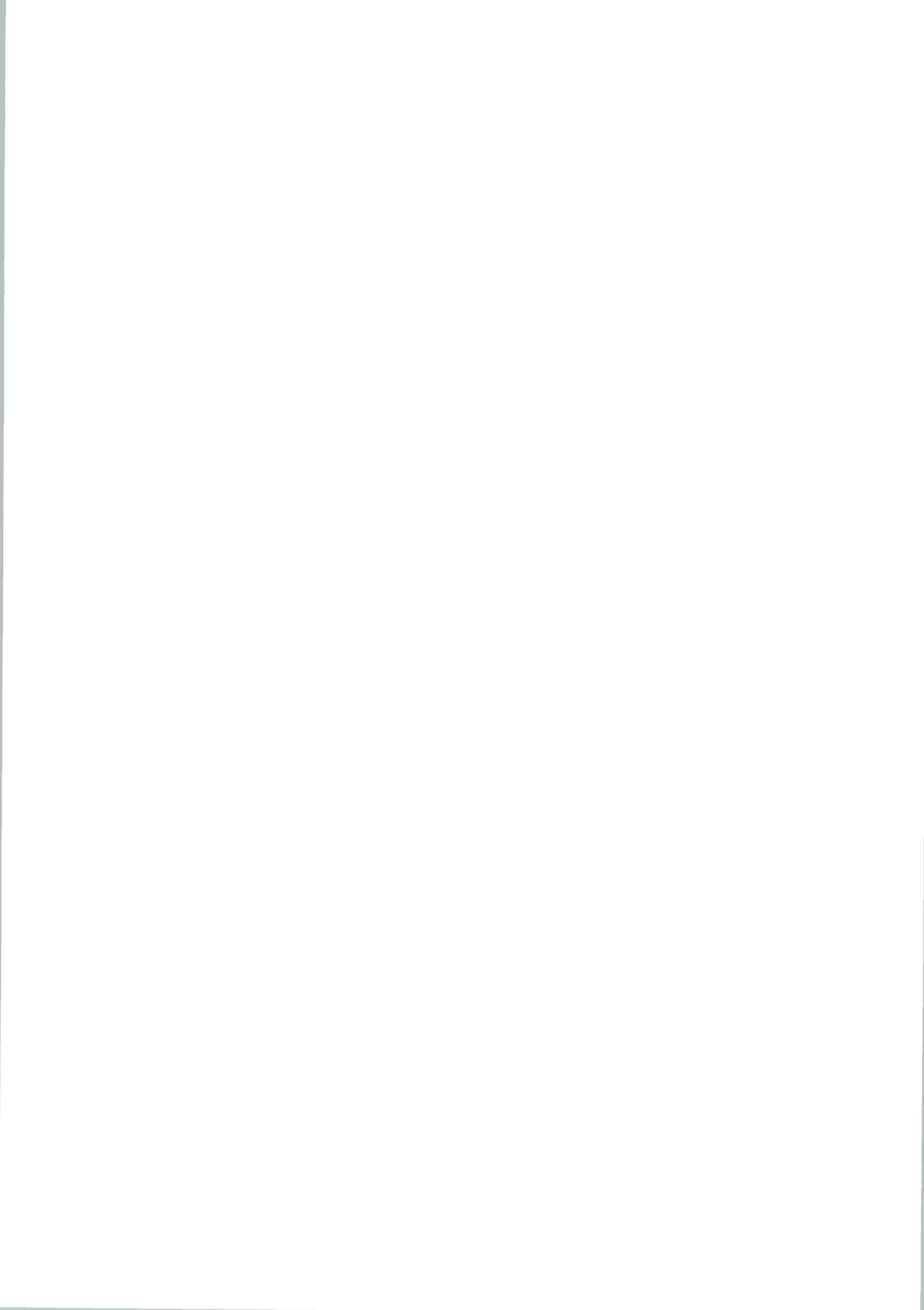
4. Zakres kontroli

Wydawanie przez archiwa państwowe uwierzytelnionych kopii i odpisów materiałów archiwalnych w sprawach potwierdzania tytułów własności za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. – sprawdzenie prawidłowości realizacji przez Archiwum Państwowe zadań wykonywanych na podstawie art. 16 ust. 4 pkt 3 i art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2018 r. poz. 217, 357, 398 i 650) oraz art. 217-220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

5. Ocena skontrolowanej działalności

5.1. Określenie obszaru kontroli

Przepisy kancelaryjne, które obowiązywały w kontrolowanej jednostce – a także pozostałych archiwach państwowych – nie przewidywały odrębnego prowadzenia spraw objętych kontrolą. Klasyfikacja kwerend nie uwzględniała ich przedmiotu (w tym – nie wyróżniała podań o urzędowe potwierdzenie treści materiałów



archiwalnych, szczególnie w zakresie dowodów własności), a opierała się na kryteriach podmiotowych (rodzajach wnioskodawców). Do celów kontroli niezbędne było więc wyodrębnianie potwierdzeń tytułów własności spośród różnych typów kwerend. Wspierające znaczenie miała natomiast specjalizacja komórek organizacyjnych Archiwum Państwowego.

Kontrolą objęto wytypowane teczki aktowe z lat 2015-2016, zawierające 541 spraw. Spośród nich 116 spraw uznano za należące do zakresu kontroli i poddano szczegółowej analizie. We wskazanym okresie Archiwum Państwowe przeprowadziło – w świetle danych z corocznych sprawozdań KN1 – łącznie 3120 kwerend, z czego 1062 zakwalifikowało jako własnościowe.

W okresie objętym kontrolą w grupie kwerend dotyczących własności znaczny udział miały wnioski dotyczące mienia pozostawionego na dawnych kresach wschodnich, w związku ze staraniami o uzyskanie ustawowej rekompensaty. Liczne były też poszukiwania archiwalnych dowodów, które miałyby wesprzeć roszczenia z tytułu wywłaszczeń nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wśród wydawanych przez AP urzędowych potwierdzeń przeważały uwierzytelnione kopie. Zaświadczenia w rozumieniu art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym występowały sporadycznie i w praktyce nie miały znaczenia dla ustaleń kontroli.

5.2. Właściwość miejscowa organu

Załatwiając sprawy Centrala APG i Oddział w Gdyni działały odrębnie, w sposób, który byłby właściwy dla osobnych instytucji. Dość liczne sprawy dzieliły wprawdzie między sobą, ale zawsze udzielały dwóch odpowiedzi, nie uzgadniając ich wzajemnie – przynajmniej nie w sposób udokumentowany (O II 6341/16 – 82, 84, 86, 87, 102, 103, 113, 118, 119, 123, 124; O II 6342/16 – 1, 17, 25, 32, 41, 51, II 6342/15 – 3, 21; OG-6341/15 – 156, 146). Z powyższego sposobu procedowania wynikały – z perspektywy zasad postępowania administracyjnego – pewne osobliwości. Np. w sprawie O II 6342/32/16 Oddział w Gdyni wydał zaświadczenie, po czym podanie zostało przejęte przez Centralę AP i tam przekierowane w tryb udostępniania materiałów archiwalnych, choć z ewentualnością wydania uwierzytelnionych kopii. Natomiast w sprawie OG-6341/146/15 Oddział w Gdyni powiadomił wnioskodawcę, że „pismo zostało przesłane również do Archiwum Państwowego w Gdańsku”.

Praktyce dwukrotnego załatwiania określonych wniosków w obrębie tej samej instytucji sprzyjało niewątpliwie stosowanie w kontrolowanym okresie tradycyjnego



systemu kancelaryjnego, który z natury nie jest dogodny dla organizacji funkcjonującej w różnych lokalizacjach. Praktyka ta nie odpowiadała rzeczywistej strukturze Archiwum Państwowego, kierowanego przez dyrektora, który w zakresie niektórych zadań – m.in. tych objętych kontrolą – pełni funkcję organu administracji. Dwutorowość działania Centrali i Oddziału weszła niemniej w zwyczaj i była respektowana m.in. przez urzędy, które stale komunikowały się z APG, np. przez Pomorski Urząd Wojewódzki.

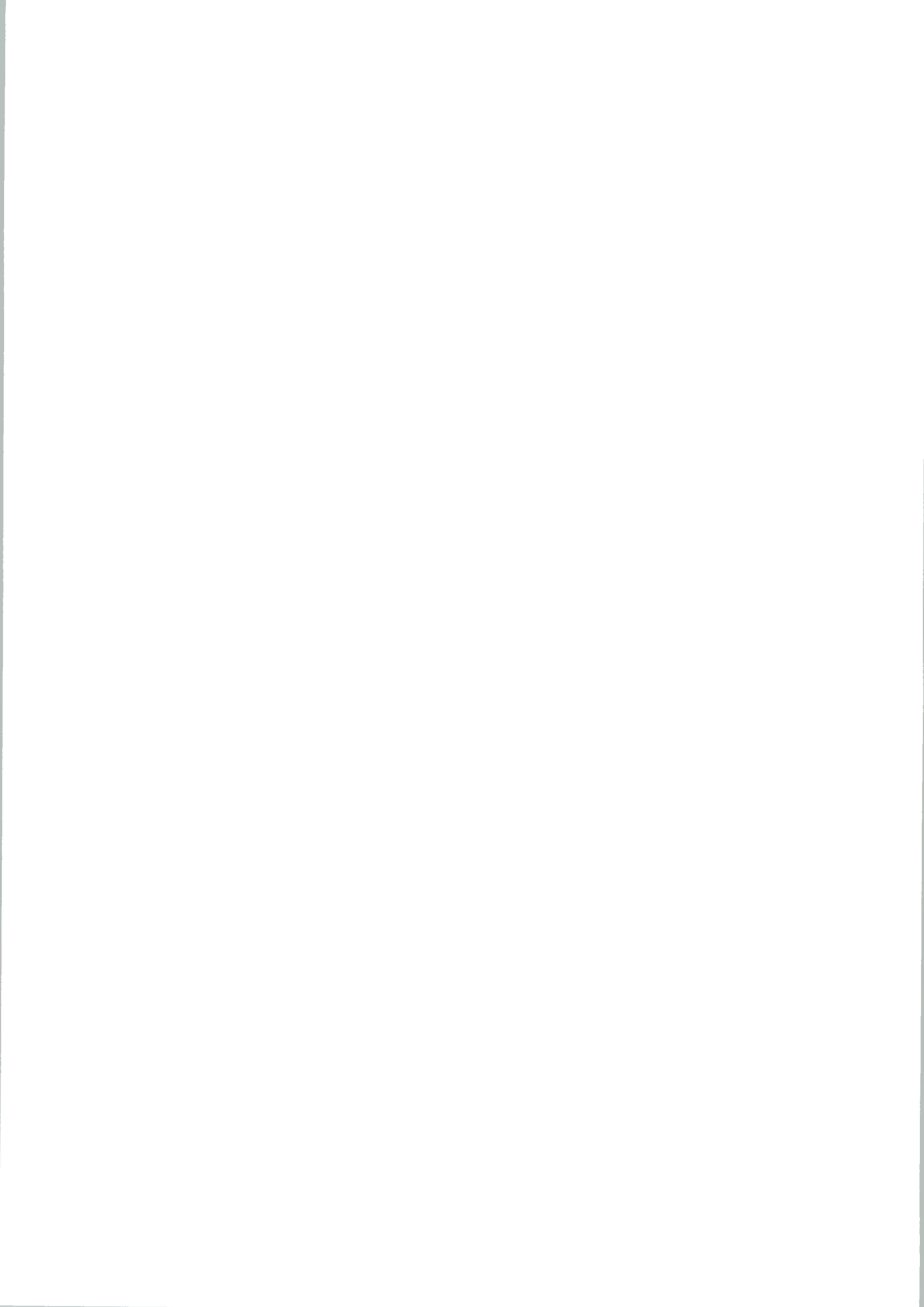
5.3. Postępowanie administracyjne

Sprawy urzędowych potwierdzeń załatwiane były przez APG w ramach spójnych i konsekwentnie stosowanych procedur, które miały jednak charakter zwyczajowy. W szczególności, do spraw tych nie stosowano ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, co miało znaczenie zwłaszcza w przypadku negatywnego wyniku kwerend prowadzonych na rzecz wnioskodawców mających interes prawny w uzyskaniu potwierdzenia (O II 6342/15 – 26, 28, 36, 40, 41, 46, 48, 54; O II 6342 /16 – 1, 3, 4, 5, 7, 17, 18, 19, 24, 25, 30, 37, 40, 41, 44, 45, 51, 52; O II 6344/7/16; OG-6342/2016 – 86. W szczególności, Archiwum stwierdzało negatywny wynik kwerendy pismami o charakterze informacyjnym, z użyciem zwrotu „nie odnaleziono”.

W tego typu sprawach, stwierdziwszy nieodnalezienie danych albo dokumentów wskazanych w podaniu, Archiwum niekiedy nie wykluczało ich występowania w zasobie archiwalnym, lecz uchylało się od kontynuacji kwerendy ze względu na jej uciążliwość (np. O II 6342/15 – 19, 21, 36; O II 6342/16 -1, 3, 24, 34, 40).

Analogicznie Archiwum postępowało w sprawach kwerend prowadzonych w ramach współpracy administracyjnej z organami publicznymi, ale w tych przypadkach nie uchybiało przepisom Kodeksu, bo wnioskodawcy nie byli stronami postępowań. Pewne ryzyko pod tym względem powstawało jednak w przypadkach błędnej kwalifikacji kwerend do grupy instytucji ze względu na instytucjonalny status pełnomocnika – co dotyczyło zwłaszcza prawników z kancelarii prawnych – reprezentującego osobę fizyczną. Tak np. w sprawach O II 6341/87/16, O II 6341/104/16, OG-6341/106/15.

Archiwum nie egzekwowało również innych kodeksowych wymogów – dopuszczając m.in. składanie podań pocztą elektroniczną, bez podpisu elektronicznego lub profilu e-PUAP (O II 6344/10/16). W sprawie OG-6342/87/16 Archiwum zaakceptowało podanie przesłane pocztą elektroniczną w postaci skanu tradycyjnego pisma z odręcznym podpisem. Archiwum zachęcało wręcz do



komunikacji przy użyciu poczty elektronicznej, o czym świadczą przypadki skorzystania przez wnioskodawców, którzy ubiegali się o urzędowe potwierdzenie, z e-formularza „Wyślij wiadomość do Archiwum Państwowego w Gdańsku”. Formularz ten, być może mający inne przeznaczenie, nie zawierał pouczenia dotyczącego podpisywania podań (np. O II 6342/34/16). Jednak w niektórych sprawach żądano własnoręcznie podpisanego wniosku, jakkolwiek nie ze względu na prawnie wymaganą formę podania, ale ze względu na ograniczenia dostępowe, a przy tym z użytych sformułowań wynikało ograniczenie do wniosku w postaci tradycyjnej (O II 6342/13/16).

Również pisma Archiwum do wnioskodawców, oznaczone formułą „Doręczenie elektroniczne” były skanami tradycyjnych pism podpisanych odręcznie, wysyłanymi na adres poczty elektronicznej – np. w sprawach O II 6342/13/2016, O II 6342/40/2016, OG-6342/87/16. W toku kontroli nie stwierdzono stosowania ze strony Archiwum podpisu elektronicznego.

Występowały też niekonsekwencje w ustalaniu interesu prawnego wnioskodawców w uzyskaniu urzędowego potwierdzenia. Swoiście charakterystyczna była pod tym względem sprawa O II 6342/45/15, w której Archiwum dążyło wprowadzić do ustalenia interesu prawnego, lecz ostatecznie zaakceptowało obszerny wywód pełnomocnika strony, który pominął – prawdopodobnie rozmyślnie – najbardziej istotną w tym zakresie informację (o powiązaniu rodzinnym jego mocodawczyni z osobą, której tzw. repatriacja z ZSRR miała być i stała się przedmiotem wydanego zaświadczenia).

Załatwiając podania o urzędowe potwierdzenie na podstawie materiałów archiwalnych Archiwum generalnie akceptowało domyślny interes prawny, niewyrażony literalnie w podaniach ani udokumentowany, a tylko prawdopodobny, zwłaszcza gdy o potwierdzenie ubiegali się spadkobiercy ustawowi albo nawet dalsi krewni lub powinowaci uczestników dawnych zdarzeń, mających obecne skutki prawne (wysiedlonych, wywłaszczonych itp.). Używane w korespondencji sformułowania wskazywały, że w przekonaniu Archiwum oświadczenie o pokrewieństwie lub powinowactwie stanowi w takich sprawach równoważnik wykazania interesu prawnego. W każdym razie, po deklaracjach tej treści Archiwum było gotowe załatwiać wnioski. Poza tym, w sprawie O II 6341/87/16 miała miejsce jedynie deklaracja udokumentowania interesu prawnego, ale akta sprawy nie zawierały stosownych załączników ani adnotacji na ten temat. W sprawie O II 6344/10/16, wszczętej wnioskiem o kopie dokumentów (dosłownie – o „dokumenty”) do celów dowodowych w innym postępowaniu, Archiwum

zażądało pisemnego oświadczenia, że wniosek dotyczy informacji o członkach rodziny – ze względu na ochronę danych osobowych. Takie ujęcie sugerowało, że wymieniona okoliczność usuwa odnośne ograniczenia (zresztą problematyczne, z uwagi na prawdopodobieństwo śmierci podmiotów danych), a zarazem powiązania rodzinne automatycznie jakoby przesądzały np. o prawie do rekompensaty za mienie pozostawione. W tejże sprawie Archiwum nie odniosło się nawet – w powiązaniu z nieporuszoną kwestią pełnomocnictwa – do sugestii wnioskodawczyni, że stroną w sprawie jest jej matka. Podobnie sformułowano wymagania w sprawie O II 6342/13/16 (ze względu na dane osobowe i majątkowe uwierzytelniona kopia miała być przesłana po przedłożeniu własnoręcznie podpisanego wniosku), choć tym razem w celu wypełnienia rygorów postępowania zaświadczeniowego oraz ochrony danych osobowych za satysfakcjonujące uznano zastąpienie przesyłki e-mail tradycyjnym podaniem.

Archiwum, które na ogół zadowalało się domyślnym interesem prawnym, w niektórych sprawach stanowczo wzywało do jego wykazania. Zasada rozgraniczenia tych dwóch sposobów procedowania jest niejasna; wydaje się, że w praktyce mógł decydować sposób sformułowania podania albo niejednakowe podejścia referentów spraw. Np. w sprawie O II 6342/23/15 Archiwum wyraziło wymóg następująco: „Osoba chcąca korzystać z akt dotyczących stanu własności i uzyskać z nich kopie powinna uzasadnić swój interes prawny”. Odnośny wniosek nie precyzował, że chodzi o kopie uwierzytelnione, a tylko pośrednio wynikało to z jego treści (potwierdzenie, że określone nieruchomości podlegały reformie rolnej). Natomiast w sprawie O II 6342/19/15 podobnie ogólnikowy wniosek o kopie „wszelkiej dokumentacji” dotyczącej repatriacji rodziny (zresztą bez informacji, że własnej, ani nawet bez zbieżności nazwisk) przekonał Archiwum o istnieniu interesu prawnego, bo z własnej inicjatywy zaproponowało uwierzytelnienie. Podobnie płynne traktowanie formalnych rygorów miało miejsce w sprawie O II 6342/40/16, w której Archiwum zażądało udokumentowania następstwa prawnego po właścicielach nieruchomości, z sugestią przedłożenia kopii potwierdzonych za zgodność przez notariusza. Następnie Archiwum zaakceptowało jednak zwykłą, niewierzytelnioną kopię aktu urodzenia. Na marginesie, poświadczenie notarialne byłoby uzasadnione, gdyby w postępowaniu dokonywano czynności, dla których zastrzeżona jest forma notarialna – a to oczywiście nie miało miejsca. Archiwum wstępnie sformułowało uciążliwe i nadmierne rygory, lecz ostatecznie przyjęło „nie-dokument”, który ani pod względem formalnym, ani merytorycznym nie mógł być uznany za żądany dowód. Tego

rodzaju niekonsekwencje mogą sugerować słabość przyjętych w Archiwum standardów załatwiania kwerend.

Wątpliwości budzą też wnioski, których treść wskazywała na brak właściwości AP w Gdańsku. W takich przypadkach Archiwum nie stwierdzało jednak swej niewłaściwości, a z reguły informowało, że przeprowadziło bezskuteczną kwerendę we własnym zasobie. Co najmniej w części przypadków takie działania na pewno podjęto, ale np. w sprawie O II 6342/45/16 informacji o treści „nie odnaleziono” nie towarzyszyły nawet sporządzane zwykle zapiski z przeprowadzonej kwerendy. Praktyka podejmowania poszukiwań mimo formalnej niewłaściwości mogła być uzasadniona (np. skomplikowanymi losami osób przesiedlanych po wojnie z ZSRR, które nadal starają się o rekompensatę za mienie pozostawione), ale nie sposób też wykluczać działania czysto rutynowego. Tymczasem unikanie stwierdzenia niewłaściwości miało istotne skutki proceduralne: Archiwum nie przekazywało podania do organu właściwego, a tylko informowało wnioskodawcę o potrzebie złożenia odrębnego podania w innym urzędzie lub archiwum.

Problematyczna właściwość miała też miejsce w sprawach O II 6341/96/16, O II 6341/105/16, O II 6341/109/16, O II 6341/111/16, O II 6341/114/16, O II 6342/18/16, O II 6342/30/16, O II 6342/31/15.

W sprawie O II 6342/52/16 wątpliwości budziła kompletność wniosku (ewentualnie brak podpisu wnioskodawcy), ale Archiwum załatwiło sprawę (choć negatywnie). Nie sposób wykluczyć, że wniosek był poprawny w toku postępowania, a został tylko wadliwie zarchiwizowany. Jednak stan badany przez kontrolera wskazywał na możliwość zignorowania braku jednego z obligatoryjnych składników podania.

W odniesieniu do części okresu objętego kontrolą stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przy załatwianiu wniosków o wydanie uwierzytelnionych odpisów lub uwierzytelnionych kopii nie było wprawdzie pewne. Mając na uwadze utrwalenie się kontrowersyjnej linii orzecznictwa sądów Naczelny Dyrektor AP pismem z dnia 7 lutego 2014 r. przejściowo dopuścił załatwianie wniosków o wydanie uwierzytelnionych kopii lub odpisów materiałów archiwalnych, szczególnie w przypadkach odmowy wydania, na podstawie przepisów o udostępnianiu tych materiałów – do czasu niezbędnej nowelizacji ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Możliwość odstępstwa nie dotyczyła zaświadczeń w restrykcyjnym rozumieniu tego terminu. Prawna korekta weszła w życie z dniem 16 czerwca 2016 r. na mocy dodanego art. 16a ust. 4 pkt 3 tej ustawy.

Wzmianki w pismach Archiwum z 2015 r. oraz I połowy 2016 r. wskazują jednak, że Archiwum selektywnie powoływało się na przepisy Kpa – np. w sprawach O II 6342/23/15, OG-6341/123/15, O II 6342/24/16.

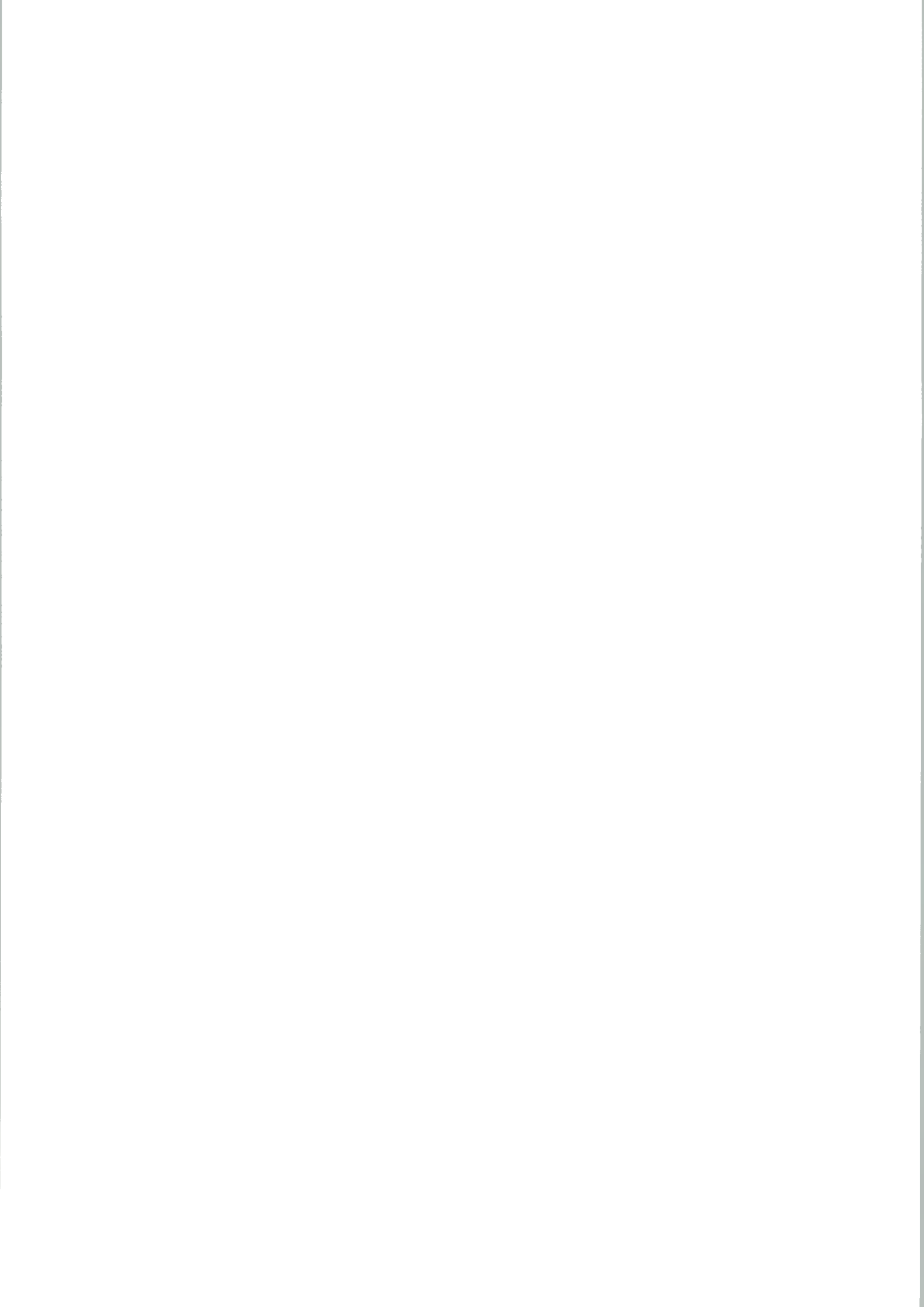
Także po tej dacie APG odmawiało urzędowych potwierdzeń w trybie odformalizowanym, a także dopuszczało się innych, wyżej scharakteryzowanych uchybień przeciw przepisom Kodeksu.

5.4.Obowiązek zaświadczeniowy organu

APG bardzo często uchylało się od samodzielnego kwalifikowania danych jako podstawy wydania urzędowego potwierdzenia, motywując to zasadą nieinterpretowania wartości dowodowej przechowywanych dokumentów. Zgodnie z literą prawa archiwum państwowe działające jako wystawca urzędowych potwierdzeń powinno ustalać fakty lub stan prawny wynikające z przechowywanych materiałów archiwalnych, a powstrzymywać się przed przypisywaniem treści tych materiałów domyślnego znaczenia. Organ powinien zachowywać ostrożność przy ocenie dowodów i z uwagi na ryzyko może nawet odmówić czynności urzędowej, ale taka odmowa byłaby dopuszczalna tylko w sytuacjach rzeczywistej niepewności co do znaczenia dokumentów.

Ze względu na powyższą zasadę APG nakłaniało zainteresowanych – zarówno osoby fizyczne, jak i urzędy – do podejmowania samodzielnych poszukiwań w czytelni Archiwum. Czyniło to również wtedy, gdy dokumentów o możliwym znaczeniu dowodowym odnajdywano szczególnie dużo albo przeciwnie – gdy wstępna kwerenda przyniosła wynik negatywny lub częściowy. W wielu odpowiedziach pojawiała się informacja, że dokumenty lub dane mogą znajdować się w zasobie, mimo że nie zostały przez Archiwum odnalezione. (O II 6341/16 – 82, 84, 86, 87, 92, 93, 94, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124; O II 6344/16 – 10; O II 6342/2016 – 1, 3, 5, 7, 17, 24, 25, 30, 32, 33, 34, 40, 47, 51; O II 6342/15 – 18, 19, 21, 23, 28, 32, 36, 41, 46, 54, 56; OG-6341/15 – 96, 106, 142, 167).

Taki sposób działania powodował niekiedy, że sprawa urzędowego potwierdzenia (tzn. sprawa w sensie kancelaryjnym, a nie prawnoadministracyjnym) nie miała dalszego ciągu i nie dochodziło do jej zamknięcia, prawdopodobnie z powodu przejścia w tryb udostępniania materiałów archiwalnych i ewentualnie usługi reprograficznej uzupełnionej o uwierzytelnienie (np. O II 6341/16 – 87, 88; O II 6342/1/16). Przypadek przekierowania wnioskodawcy do czytelni, prawdopodobnie po



bezsuktecznej kwerendzie (o której świadczą robocze zapiski) został udokumentowany adnotacją w sprawie OG-6341/124/15.

Archiwum rutynowo wzywało klientów do samodzielnego kwalifikowania środków dowodowych, nawet w sytuacjach, gdy w podaniach poprawnie określano konkretne dokumenty albo wnioski nie wiązały się z taką kwalifikacją. Np. w sprawie OG-6341/142/15 Prezydent m. Gdynia pytał jedynie o archiwalną sygnaturę jednostki, w której znajduje się określona dokumentacja, a w odpowiedzi Archiwum zasłoniło się zasadą nieinterpretowania przechowywanych archiwaliów. Podobnie załatwione zostało zapytanie tegoż organu, czy w zasobie archiwalnym znajdują się określone przezeń dokumenty. Archiwum, po bezsuktecznych poszukiwaniach zasugerowało pytającemu podjęcie kwerendy przez pracowników Urzędu Miasta, z uwagi na rzekomą konieczność oceny wartości dowodowej dokumentów (O II 6341/82/16).

5.5. Zasada wnikliwości postępowania

Sporadycznie Archiwum załatwiało podania niezgodnie z ich treścią, w sposób sugerujący niedokładne odczytanie albo niezrozumienie wniosku. Np. na prośbę Wojewody Pomorskiego o wskazanie archiwalnej sygnatury dokumentacji określonego postępowania oraz o wydanie uwierzytelnionych kopii dwóch zarządzeń Archiwum odpowiedziało na rzekomy wniosek o uwierzytelnione kopie akt postępowania i dwóch zarządzeń (O II 6341/84/16).

W sprawie O II 6341/128/16 w związku z zapytaniem Prezydenta m. Gdańska o koszty sporządzenia uwierzytelnionych kopii określonych dokumentów Archiwum odpowiedziało na rzekome pismo „w sprawie przesłania uwierzytelnionych kserokopii dokumentacji”, załączając te kopie wraz z rachunkiem. W aktach sprawy brak adnotacji wskazujących na dodatkowe ustalenia.

W sprawie O II 6341/122/16 udokumentowano nieporozumienie z wnioskodawcą co do zakresu wniosku. Wojewoda Pomorski zwrócił się o uwierzytelnioną kopię określonej decyzji. Następnie w aktach sprawy zamieszczono adnotację o rozmowie telefonicznej z pracownikiem urzędu wojewódzkiego, na podstawie której znacznie rozszerzono zamówienie na całość akt sprawy wywłaszczeniowej. Wnioskodawca nie podtrzymał tej roboczej modyfikacji, zwracając znaczną liczbę kopii i skutecznie kwestionując należność za nie.

W sprawie O II 6342/14/16 na wniosek o wydanie zaświadczenia, że Archiwum nie przechowuje dokumentów dotyczących repatriacji określonej osoby udzielono odpowiedzi, że owszem, posiada, i załączono uwierzytelnioną kopię dokumentu. Archiwum pominęło dwie przesłanki odmowy wydania zaświadczenia – formalną,

wynikłą z braku upoważnienia organu do wydawania negatywnych potwierdzeń (art. 218 § 1 Kpa: zasada wydawania zaświadczeń na podstawie danych będących w posiadaniu organu) oraz merytoryczną, wynikłą z niezgodności żądania ze stanem faktycznym. Wniosek z pewnością bowiem nie obejmował pozytywnej informacji.

W sprawie O II 6342/17/16 wniosek zawierał dyspozycję doręczenia uwierzytelnionych kopii pełnomocnikowi, tymczasem Archiwum przesłało je do mocodawcy.

W sprawie OG-6341/142/15 Oddział w Gdyni powołał się na zasadę nieinterpretowania przechowywanej dokumentacji, podczas gdy Prezydent m. Gdyni pytał jedynie o sygnaturę, pod którą jest przechowywana dokumentacja budowy albo przebudowy konkretnych ulic.

W sprawie OG-6341/134/15* (niewłasnościowej) Sąd Okręgowy w Gdańsku ponowił wniosek ze wskazaniem, że APG błędnie ustaliło jego przedmiot.

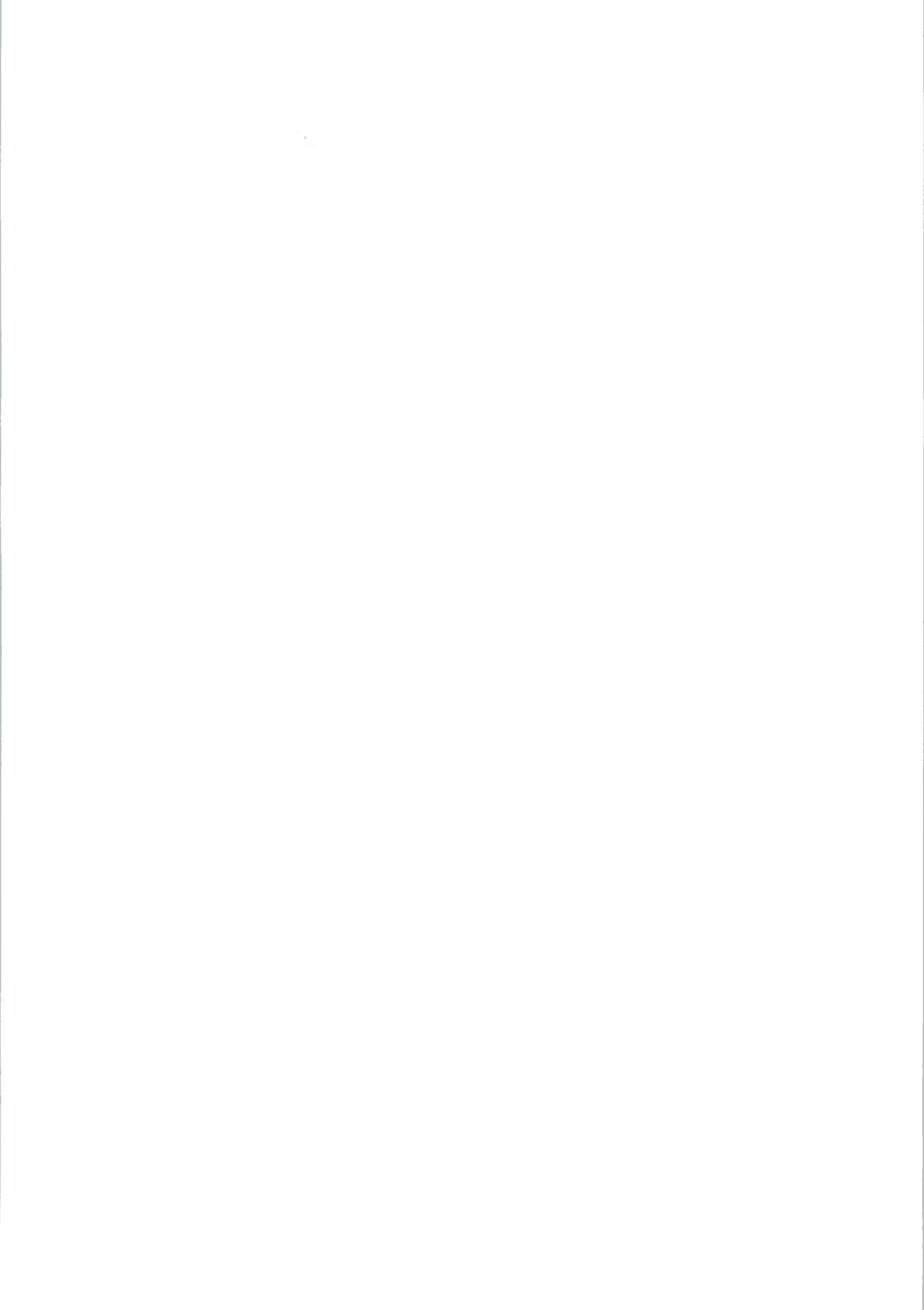
W sprawie OG-6341/141/15 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju złożyło wniosek w związku z postępowaniem dotyczącym stwierdzenia nieważności orzeczenia przyznającego odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość. W piśmie Oddziału w Gdyni przedmiot wniosku został określony jako „odszukanie materiałów dotyczących wypłaty odszkodowania za nieruchomość” (a rozbieżność mogła mieć wpływ na zakres kwerendy).

5.6.Środki ewidencji zasobu archiwalnego i pomoce informacyjne

W wielu przypadkach APG nie podejmowało też wyszukiwania informacji wskazanej w podaniach, uzasadniając to brakiem odpowiednich danych ewidencyjnych. Oddział w Gdyni wymagał od interesantów podawania dawnych oznaczeń ksiąg wieczystych i akt gruntowych dla nieruchomości mających znaną aktualną numerację, kierując ich niekiedy do sądu, w którym ta wiedza była dostępna (OG-6341/15 – 109, 112, 116, 119, 123, 133, 141, 178; OG-6342/86/16).

5.7.Zakres usług archiwalnych

W szeregu spraw Archiwum nie rozgraniczało należycie sfery urzędowych potwierdzeń, dokonywanych w ramach administracji publicznej, z odpłatnymi usługami archiwalnymi. Uchyliło się od załatwienia niektórych podań w trybie Kpa, informując o możliwości zlecenia komercyjnych poszukiwań albo wyznaczało należność na podstawie cennika usług za wykonanie kopii podlegających uwierzytelnieniu i nominalnie podlegających tylko opłacie skarbowej, z zastrzeżeniem zwolnień i wyłączeń. W ten sposób ukierunkowano załatwienie np. sprawy O II 6342/24/16, choć nie sposób było w



niej wykluczyć urzędowych celów wnioskodawcy. Opłatę za wykonanie kopii (następnie uwierzytelnionych) Archiwum pobrało również w ewidentnie urzędowej sprawie OG-6341/114/15 (potwierdzenie wpłaty w aktach). Natomiast w sprawie O II 6342/32/16, w której Oddział w Gdyni wydał zaświadczenie (a następnie przekazał podanie do Centrali), Centrala AP zapowiedziała, że w razie pozytywnego wyniku kwerendy w gdańskim zasobie wnioskodawca poniesie koszty wykonania reprodukcji (przeznaczonych do uwierzytelnienia). Podobnie pouczone interesantów w sprawach O II 6342/40/16, O II 6342/47/16, O II 6342/19/15, O II 6342/21/15, O II 6342/23/15, O II 6342/36/15.

Używany w okresie objętym kontrolą formularz zamówienia na usługę reprograficzną zawierał opcję „kserokopie uwierzytelnione” co powodowało spłot działalności komercyjnej z zadaniami z zakresu administracji publicznej (formularz w aktach sprawy OG-6341/129/15). Biorąc pod uwagę, że większość urzędowych potwierdzeń, dokonywanych przez Archiwum objęta była zwolnieniami lub wyłączeniami z opłaty skarbowej, praktyka pobierania opłat za wykonanie kopii podlegających uwierzytelnieniu niweczyła ustawowy przywilej wnioskodawców. +

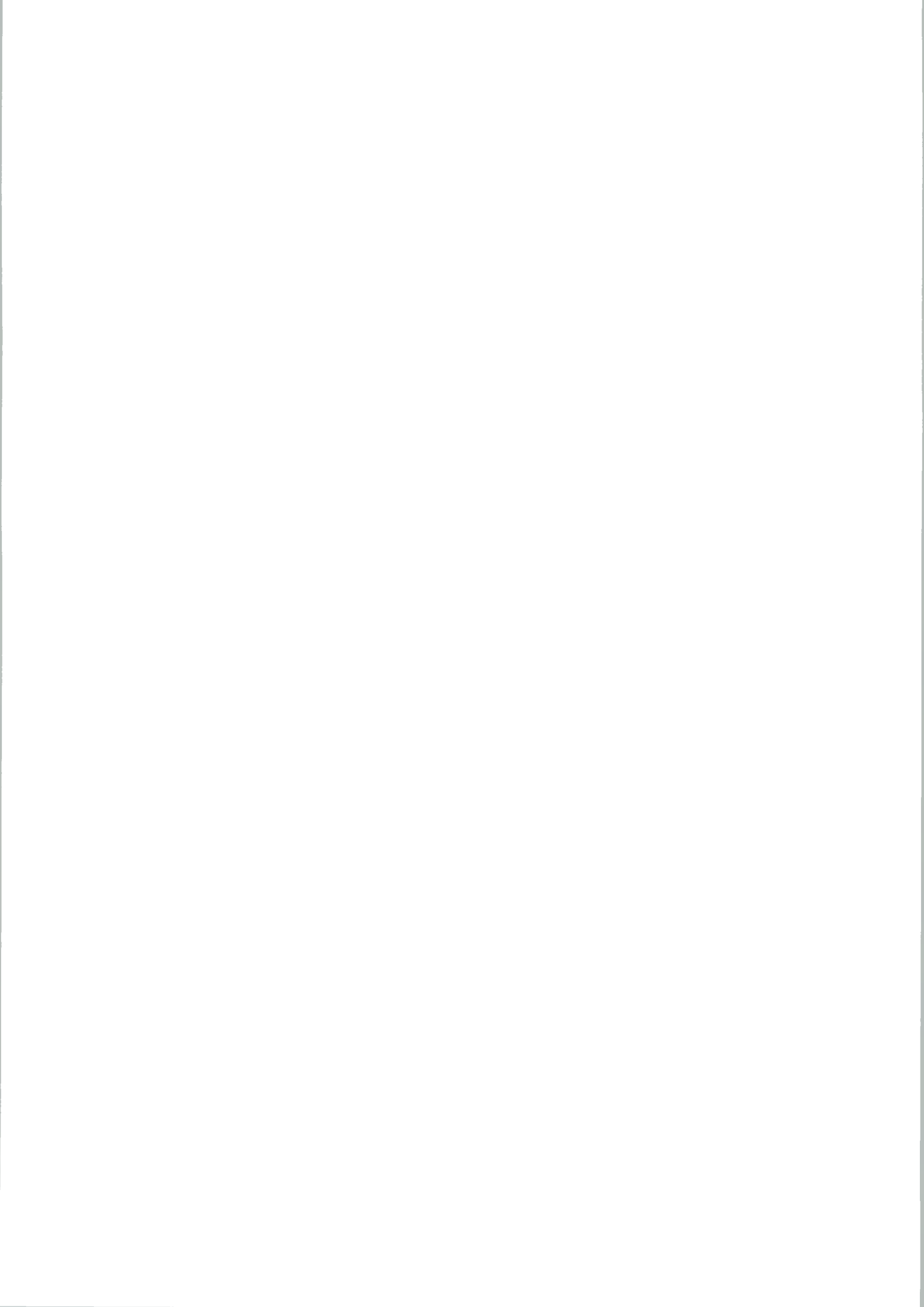
5.8. Opłata skarbowa

APG niekonsekwentnie przestrzegało przepisów o opłacie skarbowej. Wprawdzie znaczna część załatwianych spraw urzędowych potwierdzeń objęta była zwolnieniami, co dokumentowano odpowiednimi adnotacjami na wydawanych uwierzytelnionych kopiach (np. O II 6341/16 – 100, 122), ale występowały przypadki niedokumentowania w aktach sprawy pobrania/ wyłączenia/ zwolnienia od opłaty skarbowej (O II 6341/16 – 88, 91* (*niewłasnościowa*), 104; O II 6342/16 – 14, 16, 22; O II 6342/15 – 20, 45) albo przypadki przyjęcia opłaty na rachunek bankowy APG (OG-6342/107/16). W kilku przypadkach opłatę skarbową – uiszczaną prawidłowo, na rachunek Urzędu Miasta – łączono z kosztami pocztowymi, nakłaniając klientów do wnoszenia całości jako opłaty skarbowej (OG-6341/15 – 106, 136; OG-6342/106/16* (*niewłasnościowa*)).

Adnotacji o opłacie skarbowej brakowało ponadto w sprawach O II 6341/104/16, O II 6342/16/16, O II 6342/22/16.

5.9. Technika uwierzytelniania kopii

W aktach spraw wyczerpująco określano zakres i formę wydanych urzędowych potwierdzeń. W pismach przewodnich, przy których wysyłano kopie,



wskazane były odpowiednie zespoły aktowe, sygnatury i numery stron. Sporadycznie w aktach spraw występowały również uwierzytelnione kopie materiałów archiwalnych – uzyskane przez klientów w latach poprzednich i przesłanych do APG jako załącznik do nowego wniosku albo zwracane w związku ze sporami o zakres urzędowego potwierdzenia (O II 6341/122/16, O II 6342/37/16). Przypadki te pozwoliły ustalić, że kopie są sporządzane i uwierzytelniane prawidłowo, co do zasady zgodnie z zaleceniami Naczelnego Dyrektora AP. Modyfikacje w tym zakresie polegały na umieszczaniu odcisków pieczęci poza obrysem skopiowanego tekstu, podczas gdy zalecenia przewidywały umiarkowane ingerencje w odwzorowanie dokumentu, z użyciem tuszów transparentnych (O II 6341/100/16, O II 6341/122/16). Częściowe nakładanie się skopiowanego tekstu oraz odcisków pieczęci uwierzytelniających ma na celu utrudnianie bezprawnego przerabiania wydawanych przez archiwa uwierzytelnionych reprodukcji.

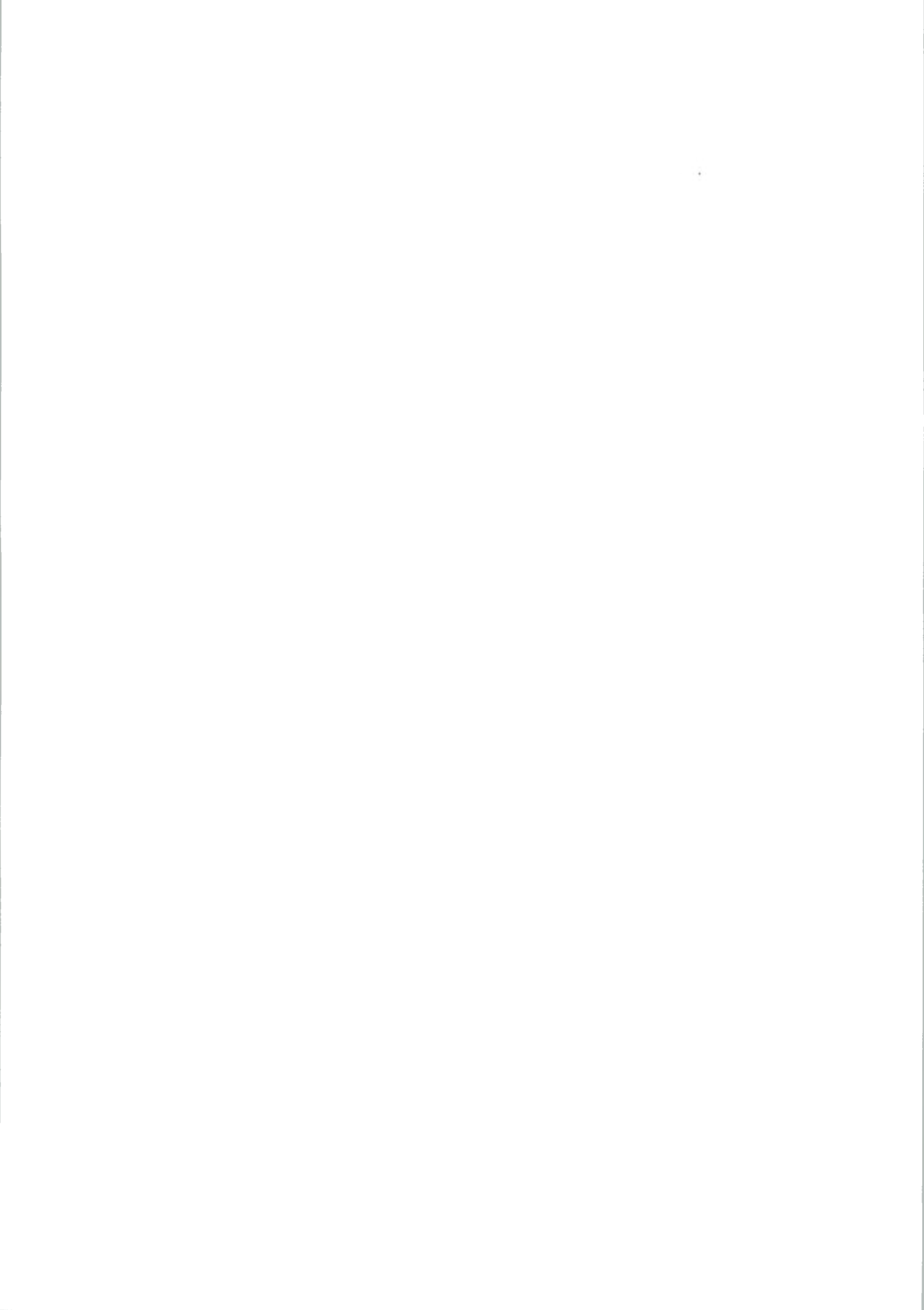
Innym odstępstwem było zasłanianie fragmentów kopiowanego dokumentu, zawierających prawnie chronione dane osób trzecich, przy użyciu białej nakładki (O II 6341/100/16). Wprawdzie te miejsca często były wykorzystywane na umieszczenie pieczęci APG, niemniej sposób maskowania odbiegał od wzorca. Zalecenia przewidywały posługiwanie się w tym celu maskami z nadrukowaną, wypełniającą ich powierzchnię informacją o ich przeznaczeniu, graficznie odróżniającą się od typowych dokumentów. Zaniechanie takiego nadruku może zaś powodować mylne wrażenie niezapisanego miejsca w oryginalnym dokumencie.

5.10. Akta spraw – dokumentacja postępowań

W aktach spraw, zwykle na odwrocie podań, pracownicy prowadzący kwerendę roboczo odnotowywali sprawdzone zespoły i jednostki archiwalne. W pismach przewodnich albo informacjach o negatywnym wyniku kwerendy na ogół zamieszczana była też zwięzła charakterystyka zakresu przeprowadzonych poszukiwań. W podobny sposób pracownicy sporządzali notatki z rozmów z interesantami albo z innych ustaleń. Sporadycznie z korespondencji wynikało jednak, że nie wszystkie ustnie uzyskane informacje utrwalono w aktach spraw. Zachowały się wzmianki świadczące o nieudokumentowanych ustaleniach, m.in. telefonicznych – tak w sprawach O II 6342/3/15, OG-6342/87/16, OG-6341/143/15, OG-6342/82/16.

5.11. Terminowość załatwiania spraw

W sprawach dotyczących własności wnioski o wydanie urzędowego potwierdzenia na podstawie materiałów archiwalnych Archiwum Państwowe



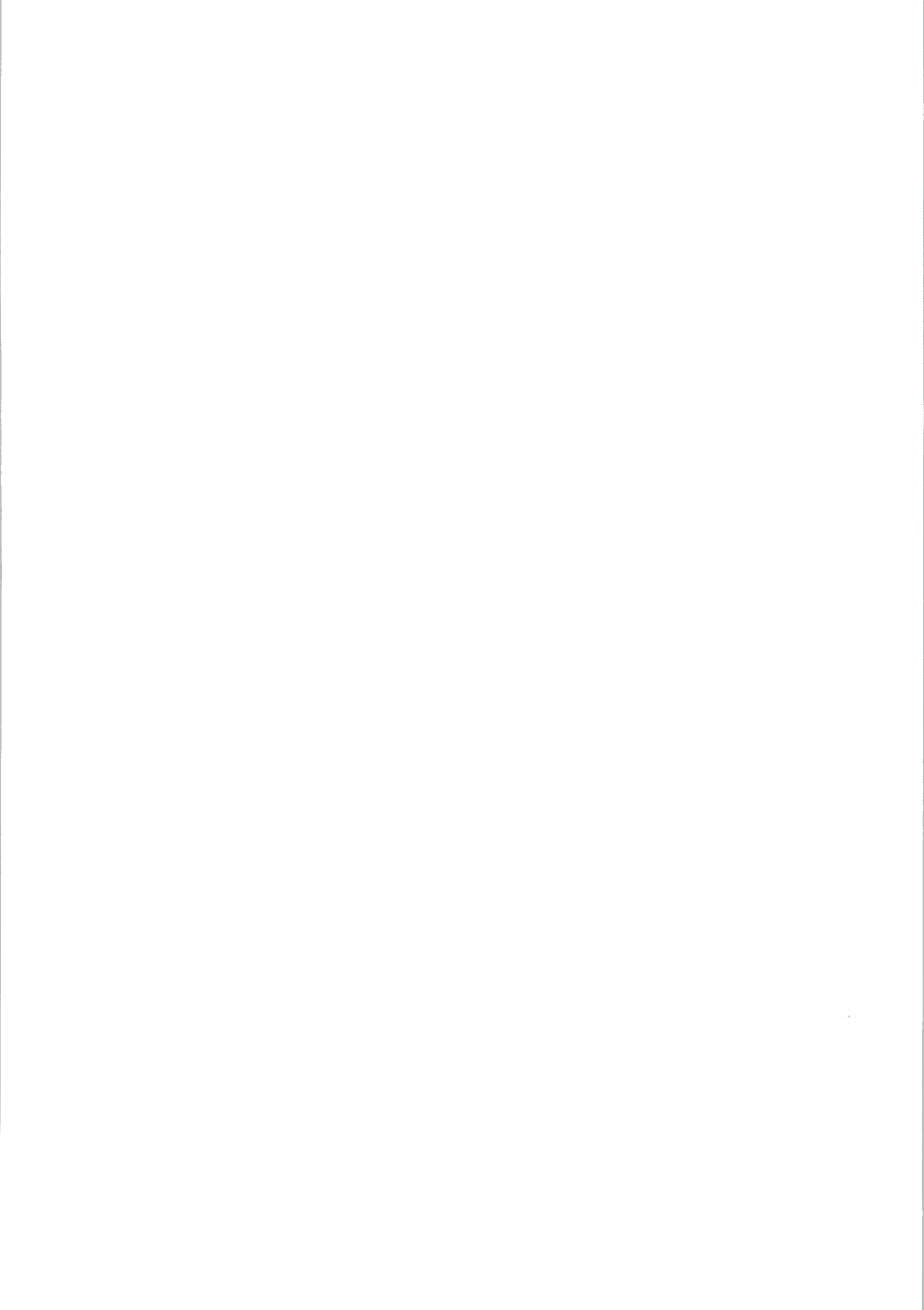
załatwiała terminowo, choć miało na uwadze – także po 16 czerwca 2016 r. – standardowy termin załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym (30 dni), a nie termin przyjęty dla postępowania zaświadczeniowego (7 dni). Odpowiada to praktyce przyjętej w archiwach państwowych, którym trudno zachowywać krótszy z tych terminów. Nie są bowiem typowymi urzędami, z natury prowadzą kwerendy w obcej dokumentacji, a także wykonują szereg innych zadań. Stosowanie przez nie dłuższego terminu jest tolerowane przez interesantów i sądy, nie spotykając się z zarzutem przewlekłości postępowania. Z uwzględnieniem powyższego należy stwierdzić, że kontrolowane Archiwum wykazywało dbałość o załatwianie wniosków nie dłużej niż przez 30 dni, a stosunkowo nieliczne wyjątki nie następowały z jego winy. W sporadycznych odmiennych przypadkach Archiwum przeproszało interesantów nawet za kilkudniowe opóźnienia.

6. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości

- 1) Niestosowanie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego do wniosków o wydanie uwierzytelnionych kopii lub odpisów materiałów archiwalnych, a także zaświadczeń na podstawie tych materiałów stwierdzono w niemal wszystkich skontrolowanych sprawach. Nawet w tych przypadkach, gdy wnioski załatwiano zgodnie z żądaniami interesantów, miało na ogół miejsce pobieżne rozpoznanie interesu prawnego lub brak adnotacji urzędowych o zwolnieniach i wyłączeniach z opłaty skarbowej.

Przyczyną tego uchybienia była bez wątpienia dominacja zwyczajowej, potocznie skutecznej praktyki załatwiania spraw. Mogło to spowodować niedostateczne wykształcenie typowych umiejętności urzędniczych. Nie wchodzi natomiast w rachubę brak dostępu do wiedzy o właściwych procedurach i rygorach postępowania administracyjnego.

Przeprowadzona kontrola nie dała podstaw do oceny, by proceduralne uchybienia mogły spowodować poświadczenie nieprawdy w sferze własności. Znikome było również ryzyko naruszenia bezpieczeństwa obrotu prawnego poprzez dostarczenie dowodów dotyczących własności osobom nieuprawnionym. Negatywne następstwa polegały natomiast na ograniczeniu praw interesantów do udziału w postępowaniu oraz do pouczenia o możliwości zaskarżenia niekorzystnych dla nich decyzji. W szczególności, negatywny wynik kwerendy nie powinien być



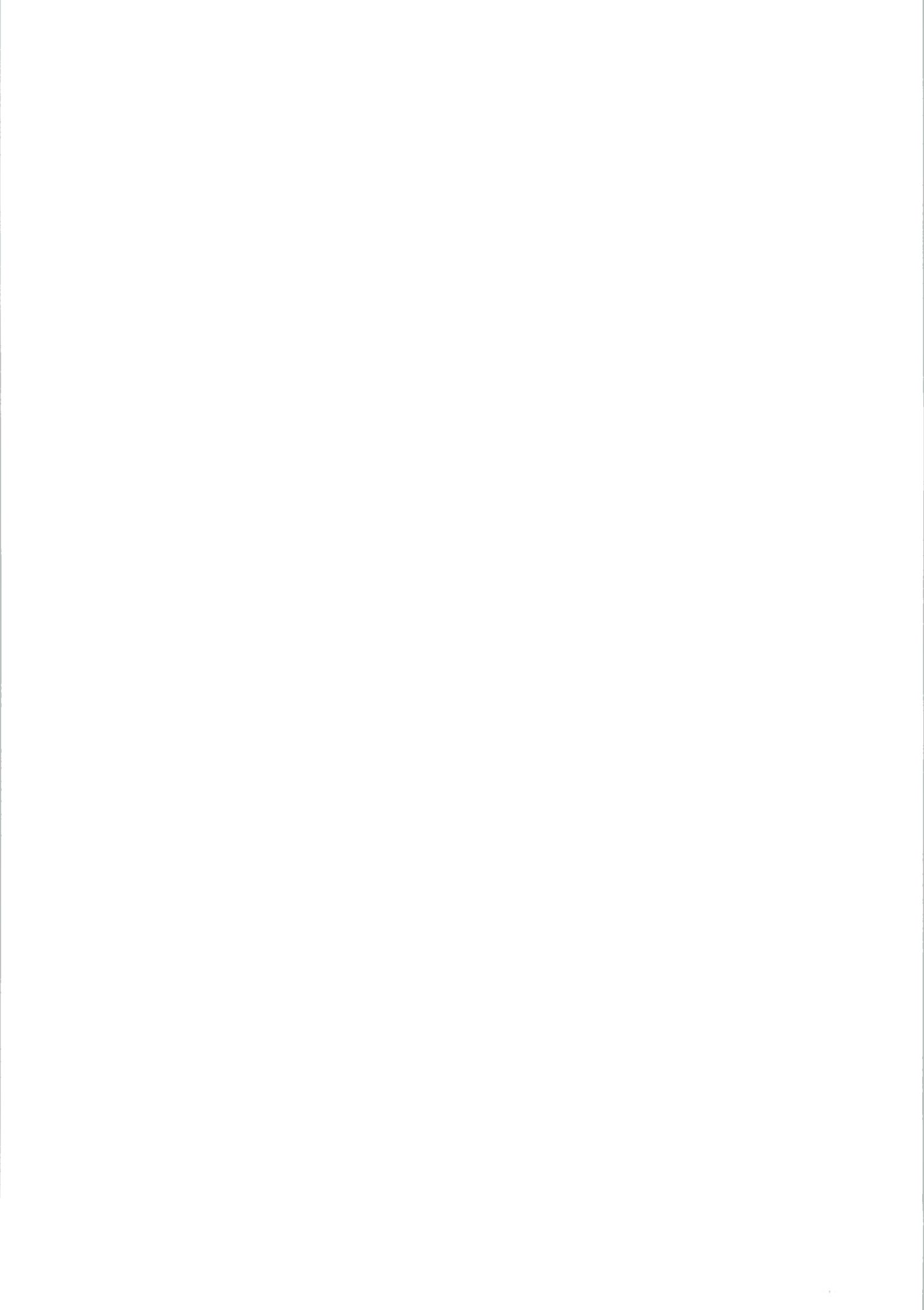
komunikowany w trybie informacyjnym, ale w poprzez odmowę wydania urzędowego potwierdzenia na podstawie art. 219 Kpa – w formie postanowienia, na które służy zażalenie.

Obawy budzi również wielokrotnie manifestowana niepewność kontrolowanego co do danych znajdujących się w jego posiadaniu oraz ich znaczenia dowodowego. Wielokrotnie powracający motyw nieodnalezienia informacji, która jednak może znajdować się w zasobie, może godzić w zaufanie obywateli do Archiwum Państwowego. Sugeruje także niedostatki ewidencji zasobu archiwalnego, niezależnie od zrozumiałych trudności z odnalezieniem dokumentacyjnych świadectw losów poszczególnych ludzi. Problemem ewidencyjnym jest również niepodjęcie starań o uzgodnienie dawnych i obecnych (dostępnych w sądzie) oznaczeń ksiąg wieczystych, które to zadanie było nieustannie przesuwane na interesantów. Ponadto, organ publiczny, który przechowuje dokumentację o znaczeniu prawnym, nie powinien powoływać się rutynowo na nieumiejętność oceny tego znaczenia, o ile nie zachodzą nadzwyczajne okoliczności. Prowadzi to bowiem do nadmiernego asekurowania się. Niekwestionowana zasada nieinterpretowania treści dokumentów została przez kontrolowanego nadmiernie rozszerzona w stosunku do przepisów, które regulują postępowanie administracyjne.

Stwierdzone w tym miejscu praktyki polegały na wycofywaniu się kontrolowanego do czynności technicznych, z jednoczesnym przerzucaniem na interesantów zadań, które powinny być realizowane w zakresie sprawowania administracji publicznej, a częściowo też wykonywania działalności archiwalnej.

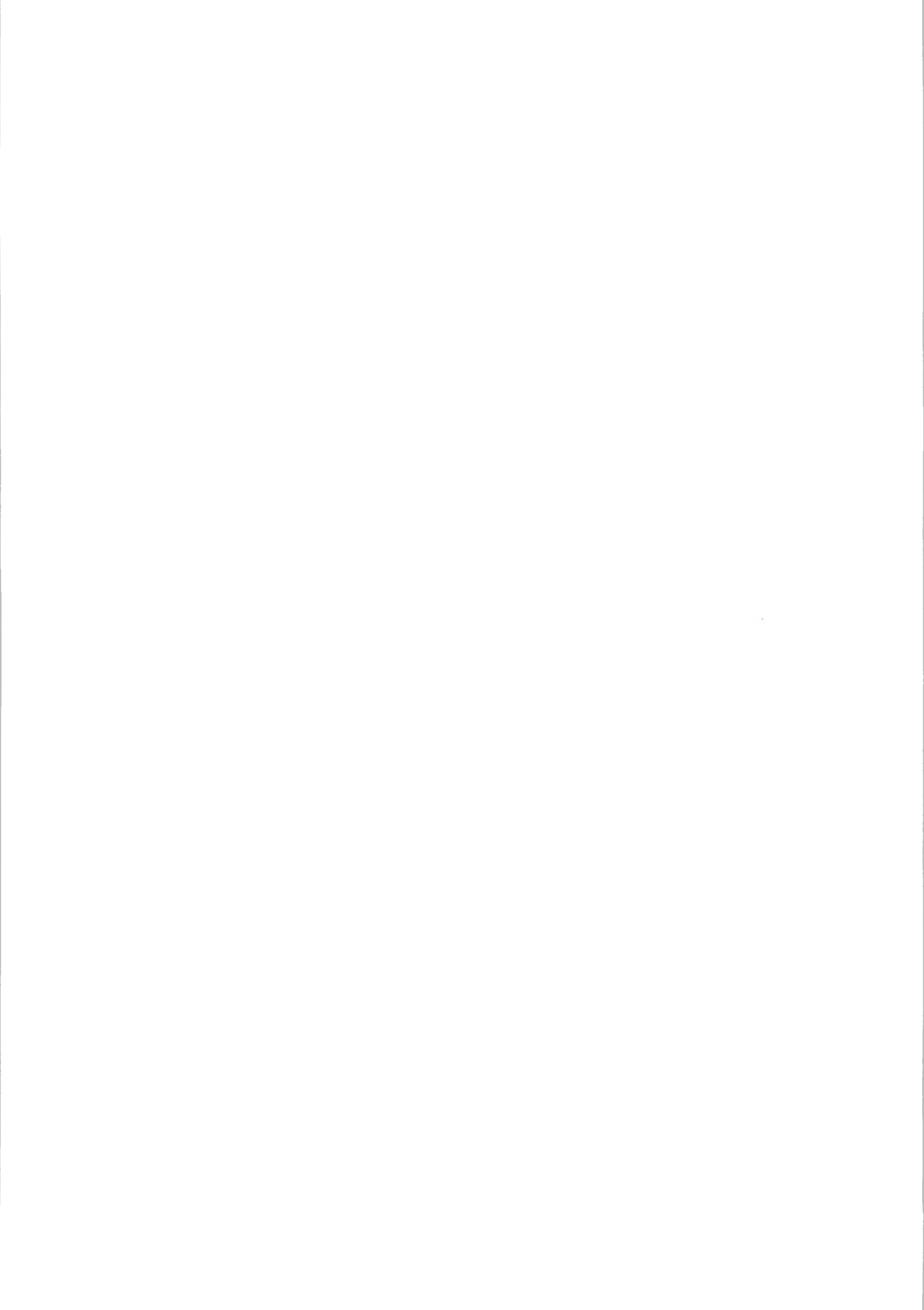
Nieegzekwowanie wskazanej w ustawie formy podania, włącznie ze sposobem podpisywania – co było szczególnie dobitne w przypadku komunikacji elektronicznej – również miało prawdopodobne źródło w ugruntowanej, zwyczajowej praktyce załatwiania spraw, a jednocześnie nieprzywiązywanie wagi do wymogów formalnych. O tym ostatnim pośrednio świadczyły też „doręczenia elektroniczne” polegające na przekazywaniu pocztą elektroniczną cyfrowych kopii papierowych pism – mimo że kontrolowany mógł sporządzić prawidłowy dokument elektroniczny.

Zważywszy na poważniejsze odstępstwa od obowiązujących form załatwiania spraw, a w tym zwłaszcza niewydawanie postanowień, to uchybienie mogło mieć skutki głównie wizerunkowe, niemniej niekorzystne.



Natomiast niedbałość w ustalaniu interesu prawnego wnioskodawców – również powszechnie odnotowywana – mogła, jak wskazywały akta spraw, być skutkiem mylnego przekonania, że dowolne powiązania rodzinne przesądzają o prawach spadkowych. Wydaje się, że dowody, które mogły być wydane osobom nieuprawnionym, nie mogły w odrębnych postępowaniach doprowadzić np. do nabycia przez takie osoby rekompensaty za mienie pozostawione, ale powodowały w tym zakresie nieakceptowalne ryzyko.

- 2) Obciążanie interesantów kosztami sporządzenia kopii, które następnie poddawano uwierzytelnianiu, stanowi szczególny przypadek uchybienia zasadom postępowania administracyjnego, w tym m.in. przepisom o kosztach postępowania. Również tę nieprawidłowość stwierdzono w toku kontroli wielokrotnie. Mogła ona wynikać z niekorzystnego dla interesantów, a opacznego rozumienia instytucji opłaty skarbowej, która to opłata literalnie należna jest – z uwzględnieniem zwolnień i wyłączeń – od czynności uwierzytelnienia. Niemniej jednak inne przepisy wskazują, że obywatel, zwracający się do organu publicznego o wydanie urzędowego potwierdzenia, które ma oparcie w jego interesie prawnym, powinien otrzymać je za opłatą skarbową. Dokonuje się to nie w sferze usług, ale w zakresie administracji publicznej. Jednocześnie ustawodawca uznał, że pewne cele z tego zakresu objęte są przywilejem w postaci zwolnienia lub wyłączenia z opłaty skarbowej. Z ważnych względów społecznych Skarb Państwa wziął odnośne koszty na siebie. Obciążając interesantów nienależnymi płatnościami za sporządzenie kopii kontrolowany nie tylko działał bez podstawy prawnej, ale również niweczył przywilej, przyznany pewnym grupom obywateli, m.in. z tytułu naprawiania krzywd wyrządzonych im w przeszłości przez władzę publiczną. Należy mieć przy tym na uwadze, że wpływy tego rodzaju podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów Skarbu Państwa, a więc Archiwum Państwowe nie miało z takiego działania bezpośredniej korzyści.
- 3) Pozostałe stwierdzone uchybienia należy uznać za mające pomniejszą wagę i podlegające względnie łatwemu skorygowaniu. W szczególności, zatarciu sztucznego rozdzielenia Centrali Archiwum i Oddziału w Gdyni sprzyjać powinno planowane wprowadzenie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.



Ze względu na powyższe ustalenia działalność Archiwum Państwowego w zakresie objętym programem kontroli i czynnościami kontrolnymi należy ocenić:

1) pod względem **legalności** – negatywnie.

Przy załatwianiu wniosków o wydanie uwierzytelnionych kopii albo uwierzytelnionych odpisów materiałów archiwalnych kontrolowany uchylał się od stosowania procedur postępowania administracyjnego, określonych w ustawie. Zarazem sporadycznie, niekonsekwentnie i częściowo błędnie odwoływał się do wybranych zasad tego postępowania, więc w ogólności miał świadomość, że stosuje się ono do spraw objętych kontrolą. Następstwem częściowo odformalizowanej praktyki załatwiania spraw było ograniczenie udziału wnioskodawców w postępowaniu, które dotyczyło ich interesów oraz nieinformowanie ich o środkach zaskarżenia negatywnych rozstrzygnięć. Powyższe stanowi o poważnej wadliwości wykonywania przez kontrolowanego zadań z zakresu administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadkach, gdy wynik kwerend pozwalał załatwić wniosek zgodnie z jego treścią, urzędowe potwierdzenia były sporządzane prawidłowo.

Dla oceny znaczenie ma również niedokładne stosowanie zasad dokumentowania opłaty skarbowej, a sporadycznie również zasad jej pobierania;

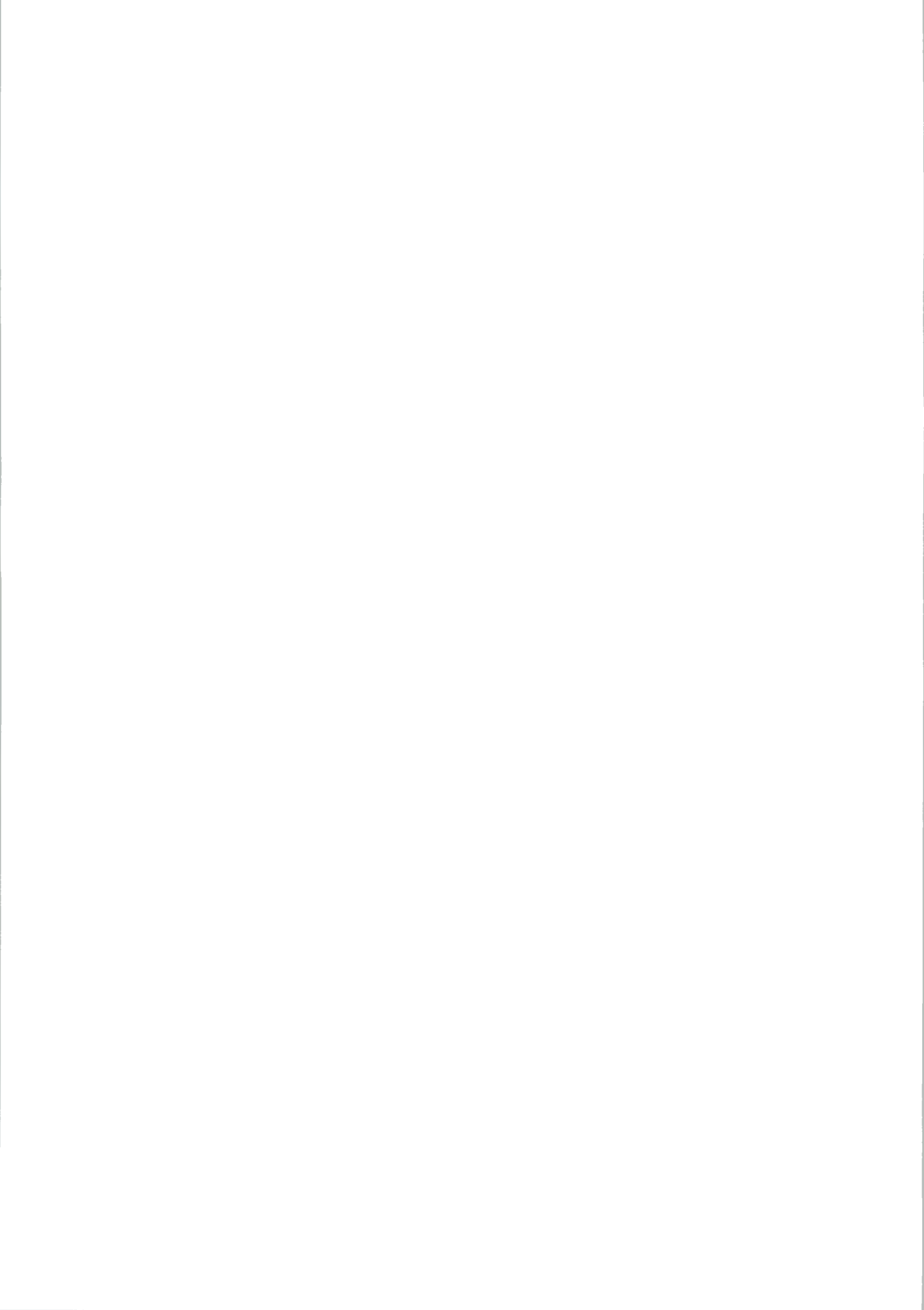
2) pod względem **celowości** – pozytywnie.

Kontrolowany załatwiał otrzymywane wnioski zgodnie z najlepszą wiedzą, m.in. posługując się danymi źródłowymi nieznanymi wnioskodawcy. Niezależnie od odrębnie stwierdzonych uchybień formalnych, działania kontrolowanego zmierzały do pełnego zaspokojenia rozpoznanych potrzeb interesantów;

3) pod względem **rzetelności** – pozytywnie z zastrzeżeniami.

Akta zbadanej części spraw wskazują, że dokumentów o charakterze dowodowym poszukiwano z zachowaniem należytej staranności. Akta te były prowadzone w sposób zapewniający wyczerpującą, niemal bez wyjątku wiarygodną dokumentację załatwiania wniosków.

Zastrzeżenia budzi natomiast obciążanie interesantów nadmiernymi lub wręcz nienależnymi opłatami komercyjnymi. Ponadto, niezależnie od uchybienia standardom legalności, uchylenie się Archiwum od stosowania zasad postępowania administracyjnego miało, w opinii kontrolującego, aspekt niedozwolonego ułatwiania własnej pracy, ze szkodą dla praw wnioskodawców.



Biorąc pod uwagę oceny częściowe, dokonywane według powyższych kryteriów, działalność Archiwum Państwowego w zakresie objętym programem kontroli i czynnościami kontrolnymi zasługuje na **ocenę pozytywną z zastrzeżeniami**.

7. Zalecenia

- 1) Wnioski o wydanie urzędowych potwierdzeń treści materiałów archiwalnych z zasobu archiwalnego Archiwum Państwowego, w szczególności uwierzytelnionych kopii i odpisów w sprawach potwierdzania tytułów własności, powinny być załatwiane zgodnie z art. 16a ust. 4 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, przy czym za właściwe przepisy odrębne, o których w nim mowa, uważać należy art. 217-220 Kpa, w tym zwłaszcza art. 219. Powyższe nie odnosi się jednak – bez uszczerbku dla stosowania ustawy i pod warunkiem nienaruszania słuszych interesów wnioskodawców – do art. 217 § 3 in fine Kpa.
- 2) Należy ściśle przestrzegać zasady, że za wydanie urzędowego potwierdzenia ubiegająca się o nie osoba uiszcza opłatę skarbową, według stawek ustalonych w przepisach odrębnych i z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń od tej opłaty. Oznacza to, że opłata skarbową stanowi całkowitą należność za uzyskanie w Archiwum Państwowym np. uwierzytelnionej kopii dokumentu. Należności za usługi archiwalne, mogą być w związku z tymi zadaniami pobierane tylko wyjątkowo, szczególnie w sytuacjach, gdy zainteresowany nie jest w stanie z rozsądną dokładnością wskazać przedmiotu żądania, wobec czego Archiwum na jego zlecenie przeprowadzi stosowne poszukiwania, wymagające znacznego nakładu pracy.
- 3) Archiwum Państwowe powinno do niezbędnego minimum ograniczyć praktykę angażowania wnioskodawców w poszukiwanie dokumentów poprawnie określonych w podaniu, a niezbędnych do wydania żadanego urzędowego potwierdzenia – odpowiednio do zakresu obowiązku organu administracji w postępowaniu zaświadczeniowym, wyrażonego w art. 218 § 1 Kpa. Nie ulega wątpliwości powinność posiadania przez Archiwum zasobów kompetencji, które zapewniałyby poprawne rozpoznawanie znaczenia przechowywanych dokumentów dla realizacji interesów prawnych zgłaszanych przez wnioskodawców (choć bez rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach, które z tych dokumentów mogłyby wynikać). Uzasadnione jest przy tym założenie, że takimi umiejętnościami pracownicy Archiwum w rzeczywistości już dysponują. Powyższe nie może być jednak rozumiane jako ograniczające prawo osób zainteresowanych do samodzielnego prowadzenia kwerend archiwalnych we własnym interesie.



- 4) Wskazane jest prowadzenie korespondencji drogą elektroniczną zgodnie z przepisami o informatyzacji podmiotów wykonujących zadania publiczne. Nie sposób zwłaszcza uważać za doręczenie elektroniczne przekazywania pocztą elektroniczną cyfrowych kopii papierowych, odręcznie podpisanych pism. Również podania wpływające do Archiwum Państwowego drogą elektroniczną powinny spełniać wymogi określone w art. 63 § 3a Kpa.
- 5) Należy poprawnie dokumentować pobieranie i niepobieranie opłaty skarbowej, zgodnie z odpowiednimi przepisami, przekazywać właściwemu organowi podatkowemu opłaty skarbowe mylnie wniesione na rachunek Archiwum, a także odstąpić od łączenia ich z tzw. kosztami pocztowymi, niezależnie od problematyczności podstaw do obciążania interesantów takimi kosztami.
- 6) Wskazane są działania na rzecz uzupełnienia ewidencji zasobu archiwalnego Archiwum Państwowego o dane, bez których nie można odnaleźć niektórych dokumentów określanych we wpływających podaniach, a prawdopodobnie przechowywanych przez Archiwum. Dotyczy to szczególnie potrzeby sporządzenia konkordancji dawnych oraz aktualnych oznaczeń ksiąg wieczystych i akt gruntowych dla nieruchomości – bez obciążania tym zadaniem wnioskodawców.

Powyższe zalecenia przedstawiam na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Podjęcie realizacji zaleceń wymienionych w pkt 1-5 powinno nastąpić niezwłocznie. Zalecenie zawarte w pkt 6 należy wykonać nie później niż do końca 2020 r. Postępy jego realizacji Archiwum powinno przedstawiać sukcesywnie w rocznych sprawozdaniach z działalności, w części poświęconej ewidencji zasobu archiwalnego.

p.o. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych

Ryszard Wojtkowski

(podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

