

Warszawa, 7 czerwca 2018 r.

## **Wystąpienie pokontrolne**

### **1. NAZWA I ADRES JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ**

Archiwum Państwowe w Rzeszowie

ul. Władysława Warneńczyka 57

35-612 Rzeszów

### **2. KONTROLUJĄCY**

starszy specjalista w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych

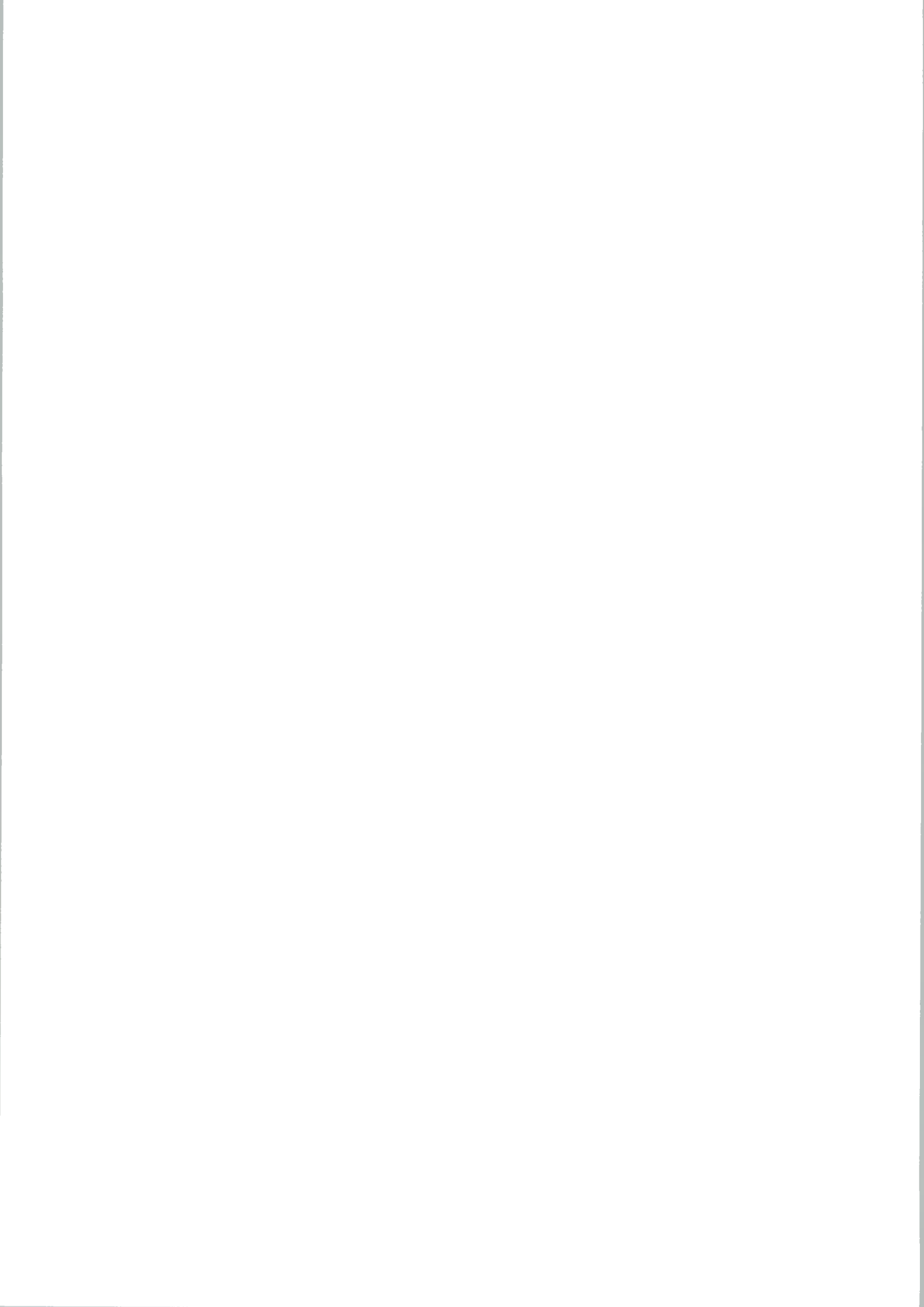
### **3. DATY ROZPOCZĘCIA I ZAKOŃCZENIA CZYNNOŚCI KONTROLNYCH**

24-26 stycznia 2017 r.

### **4. ZAKRES KONTROLI**

Przedmiotem kontroli było wydawanie przez Archiwum Państwowe w Rzeszowie zaświadczeń, uwierzytelnionych kopii i odpisów materiałów archiwalnych w sprawach potwierdzania tytułów własności – w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r.

Ze względu na sposób gromadzenia akt spraw w kontrolowanej jednostce, zgodny z instrukcją kancelaryjną dla archiwów państwowych, kontrolujący nie miał bezpośredniego dostępu do akt spraw dotyczących potwierdzania tytułów własności. Obowiązujące przepisy kancelaryjne nie przewidują sporządzania w archiwach tak wyspecjalizowanych rejestrów. Archiwum Państwowe gromadziło w ogólności, odrębnie dla kolejnych lat, sprawy poszukiwań archiwalnych (kwerend) podejmowanych z inicjatywy zewnętrznych wnioskodawców, w podziale na osoby fizyczne i prawne oraz podmioty krajowe i zagraniczne (według miejsca zamieszkania lub siedziby). Były to zarówno odformalizowane poszukiwania o charakterze informacyjnym (np. genealogiczne), jak i poszukiwania zmierzające do wydania urzędowych potwierdzeń. Kontrolą objęto akta ok. 1500 spraw kwerend podejmowanych przez Archiwum Państwowe w okresie określonym w jej programie. Spośród nich 70 spraw poddano szczegółowemu badaniu jako dotyczące potwierdzania tytułów własności, a sporadycznie, tytułem wsparcia obserwacji, przywoływano również inne, charakterystyczne dla wybranych aspektów załatwiania spraw. Ta liczba nie stanowiła całości tego rodzaju spraw ani nie było możliwe określenie, jaką ich część objęto badaniem, gdyż w wielu przypadkach akta wskazywały na prawdopodobieństwo, ale nie pozwalały z należytą pewnością stwierdzić, że dokonano urzędowego potwierdzenia (często zachowywano tylko wnioski o niesprecyzowanej treści oraz pismo przewodnie, przy którym przesłano jednoegzemplarzowe kopie dokumentów, bez zaznaczenia ewentualnego ich uwierzytelnienia). Z uwagi na cechy dokumentacji nie można było również każdorazowo ocenić poprawności załatwienia spraw,



a w szczególności – formułować zastrzeżeń w tym zakresie. Terminu „sprawa” używa się tu w znaczeniu kancelaryjnym, nie zaś prawnoadministracyjnym, gdyż w tym drugim na skutek wniosków o urzędowe potwierdzenie nie wszczyna się spraw.

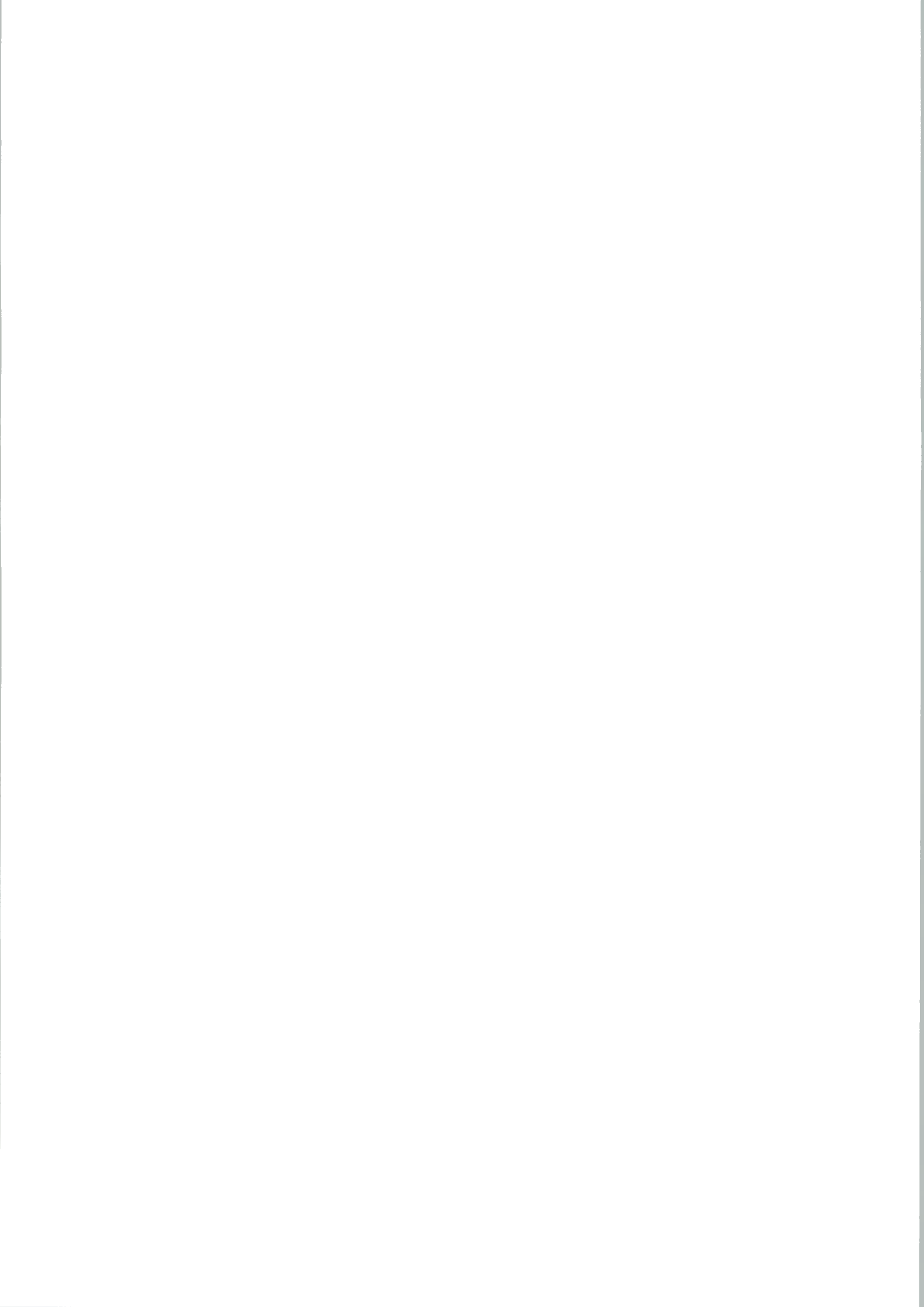
## 5. PRZEPISY I STANDARDY DOTYCZĄCE PRZEDMIOTU KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Archiwum Państwowe w Rzeszowie zostało poddane kontroli jako jednostka organizacyjna podległa Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych – odpowiednio do art. 6 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy – będącego kierownikiem urzędu państwowego równorzędnego z centralnym urzędem administracji rządowej, a więc pełniącego funkcję ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; dalej jako „Kpa”).

Nie stanowiły natomiast podstawy podjęcia kontroli własne przepisy kompetencyjne Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, a w szczególności art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2018 r. poz. 217, dalej jako „unza”) – ponieważ nie obejmują one nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki podległe czynności objętych kontrolą. Nie sposób też wywodzić uprawnienia do prowadzenia kontroli w określonym wyżej zakresie z przepisu art. 21 ust. 2, który upoważnia Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych – jako centralny organ administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego – do kontroli przestrzegania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez podmioty wymienione w art. 22, gdyż unza nie zawiera własnych unormowań w zakresie przedmiotu kontroli, a jedynie stwierdza, że archiwa państwowe wykonują czynności objęte tym zakresem.

Przedmiot kontroli odpowiada zadaniu archiwów państwowych określone w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza: *«wydawanie uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów i reprodukcji przechowywanych materiałów, a także wydawanie zaświadczeń na podstawie tych materiałów»*. Uważa się je za różne formy urzędowego potwierdzenia – na ogół odnoszącego się do informacyjnej treści materiałów archiwalnych. Wykładnia logiczna wskazuje, że określenie „uwierzytelnione” odnosi się zarówno do odpisów, jak i do wypisów, wyciągów i reprodukcji (kopii). W kontekście całości ustawy nie ma też wątpliwości, że użyty w przepisie termin „materiały” oznacza materiały archiwalne w rozumieniu art. 1 unza. Istotne znaczenie należy przypisywać zwrotowi „przechowywanych materiałów”, zbieżnemu z art. 218 § 1 Kpa, który zobowiązuje organy administracji do wydawania zaświadczeń na podstawie informacji i danych znajdujących się w ich posiadaniu.

Powyższe interpretuje się – na mocy wykładni celowościowej – w ten sposób, że *przechowywanie* lub *posiadanie* odnosi się do trwałego dysponowania materiałami archiwalnymi, w stopniu umożliwiającym kontrolę ich wiarygodności i proveniencji.



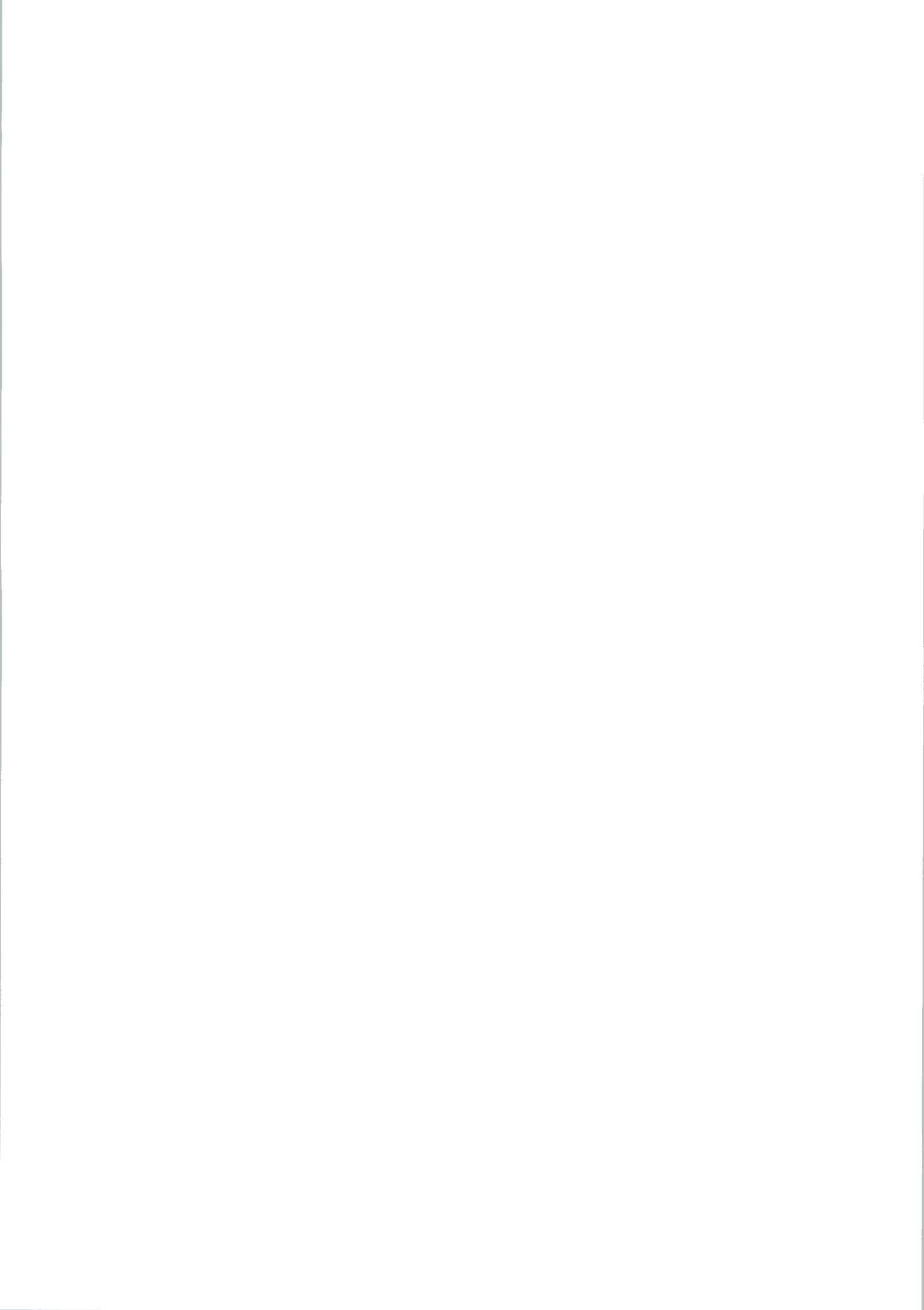
Nie jest natomiast dopuszczalne wydawanie przez archiwa państwowe urzędowych potwierdzeń treści dokumentacji, która została powierzona im incydentalnie, pozostając własnością osób trzecich. W praktyce, właściwość archiwów państwowych jest w tym zakresie ograniczona do składników państwowego zasobu archiwalnego ujętych w ich środkach ewidencyjnych. Nierozstrzygnięty pozostaje natomiast pod tym względem status materiałów archiwalnych przechowywanych przez te jednostki na podstawie umów przechowania (depozytów). Istnieją w każdym razie prawnie uzasadnione precedensy uchylania się archiwów państwowych od urzędowego potwierdzania (co najmniej na zasadach odmowy wydania zaświadczenia o treści określonej) treści dokumentów stanowiących ich zasób archiwalny (a tym bardziej będących depozytami) w razie uprawdopodobnienia, że nie prezentują one stanu faktycznego lub prawnego.

Żadna z form urzędowego potwierdzenia, wymienionych w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza, nie ma legalnej definicji, a treść użytych pojęć określa się na podstawie praktyki językowej. Także pojęcie *uwierzytelnienia* występuje w przepisach bez zdefiniowania, na zasadzie klauzuli generalnej. Przyjmuje się, że jest znaczeniowo tożsame z *potwierdzeniem zgodności [kopii, odpisu itp.] z oryginałem*.

Konstrukcja przepisu art. 28 ust. 1 pkt 4 unza wskazuje – co ma istotne znaczenie dla oceny poprawności wykonywania odnośnego zadania – że archiwa były związane zawartymi w podaniach żądaniami co do formy urzędowego potwierdzenia treści materiałów archiwalnych. Skoro bowiem ustawodawca formy te zróżnicował, to nie sposób przyznawać organowi swobody w doborze jednej z nich, zwłaszcza że podania z reguły określały oczekiwania osób ubiegających się o potwierdzenie. Spór co do formy potwierdzenia był zresztą rozstrzygany przez sąd administracyjny, który nie odmówił zaskarżeniu przedmiotowości (wyrok NSA z 25 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 269/02).

Zważywszy na okres objęty kontrolą, przy ocenie przedmiotowej działalności Archiwum Państwowego kontrolujący brał pod uwagę brzmienie unza sprzed 16 czerwca 2016 r. Z tą datą weszła bowiem w życie nowelizacja unza, mająca wpływ – o czym szerzej poniżej – m.in. na załatwianie urzędowych potwierdzeń treści materiałów archiwalnych.

Techniczne aspekty wykonywania przez archiwa państwowe czynności określonych w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza, w tym zwłaszcza dokonywanie uwierzytelnień, zostały uregulowane – z wyjątkiem wydawania uwierzytelnionych wyciągów i wydawania zaświadczeń w rozumieniu tego przepisu – Decyzją Nr 24 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu sporządzania uwierzytelnionych reprodukcji, odpisów i wypisów materiałów archiwalnych należących do zasobu archiwalnego archiwów państwowych. W odniesieniu do wyciągów i zaświadczeń, pominiętych w tym piśmie, przyjęto, że sporządza się je



w postaci pism urzędowych, noszących oznaczenie organu i autoryzowanych w sposób powszechnie stosowany przez podmioty administracji publicznej. Do wyciągów problematyczne zastosowanie miałyby formuła poświadczenia zgodności z oryginałem, gdyż ich treść z natury jest przetworzona w stosunku do oryginalnego dokumentu. Przetworzenie treści cechuje również zaświadczenia, z tym że uwierzytelnienie nie ma do nich zastosowania z mocy ustaw – gdyż one same mają wszelkie cechy stanowiące o ich publicznej wiarygodności, bez dodatkowych formuł. W Decyzji powołany został art. 28 pkt 5 unza, zgodnie z brzmieniem tej jednostki redakcyjnej obowiązującym do 30 października 2015 r.

Ponadto Naczelny Dyrektor AP pismem z 3 czerwca 2015 (DOU.801.1.2015) przekazał podległym mu jednostkom organizacyjnym zalecenia radykalnie ograniczające w sprawach urzędowych potwierdzeń łączenie opłat skarbowych (także tych zerowych, w razie wystąpienia zwolnienia albo wyłączenia obowiązku) i należności za usługi archiwalne.

W sformułowaniu zakresu kontroli pominięto dwie ustawowe formy urzędowego potwierdzenia: wypisy i wyciągi, z założeniem, że pierwszy z nich jest rodzajem odpisu (odpisem częściowym obejmującym zwarty fragment dokumentu), drugi zaś, stanowiący zestawienie danych zaczerpniętych z jednego lub większej liczby dokumentów albo zestawienie fragmentów dokumentu (dokumentów) wybranych według określonego kryterium, bardzo rzadko występuje w praktyce archiwów w odniesieniu do materiałów archiwalnych (rutynowo natomiast przy potwierdzeniach na podstawie dokumentacji osobowo-płacowej). W słownikach języka polskiego dopuszcza się także traktowanie ich jako synonimów, ale takie ujęcie jest nieakceptowalne na gruncie unza. Zasada racjonalnego ustawodawcy nakazuje bowiem przyjąć, że wymienienie w przepisie jednego i drugiego wynika ze znaczeniowej odmienności. Stąd przytoczone wyżej rozróżnienie, oparte na wydawnictwach poprawnościowych.

Także odpisy, objęte zakresem kontroli, od lat stanowią sporadyczną formę urzędowego potwierdzenia treści dokumentu. Bywają jednak stosowane, jeśli sporządzenie odpisu wynika z podania, zarówno ze względu na żądanie formalne, jak i żądanie potwierdzenia relatywnie obszernej treści, gdy techniczne cechy tekstowego oryginału utrudniają (uniemożliwiają) wykonanie kopii albo gdy oryginalny dokument sporządzony był w języku innym niż urzędowy.

Wykonując art. 28 ust. 1 pkt 4 unza archiwa państwowe wydają przeważnie uwierzytelnione reprodukcje (kopie) oraz zaświadczenia. W praktyce, reprodukcje poddawane uwierzytelnieniu wykonywane są techniką kserograficzną, choć ustawa takiego ograniczenia nie zawiera. Nie sposób w szczególności wykluczyć stosowania w obrocie prawnym uwierzytelnionych kopii będących dokumentami elektronicznymi. Faktyczne ograniczenie technologiczne mogłoby pod tym względem wiązać się z możliwością



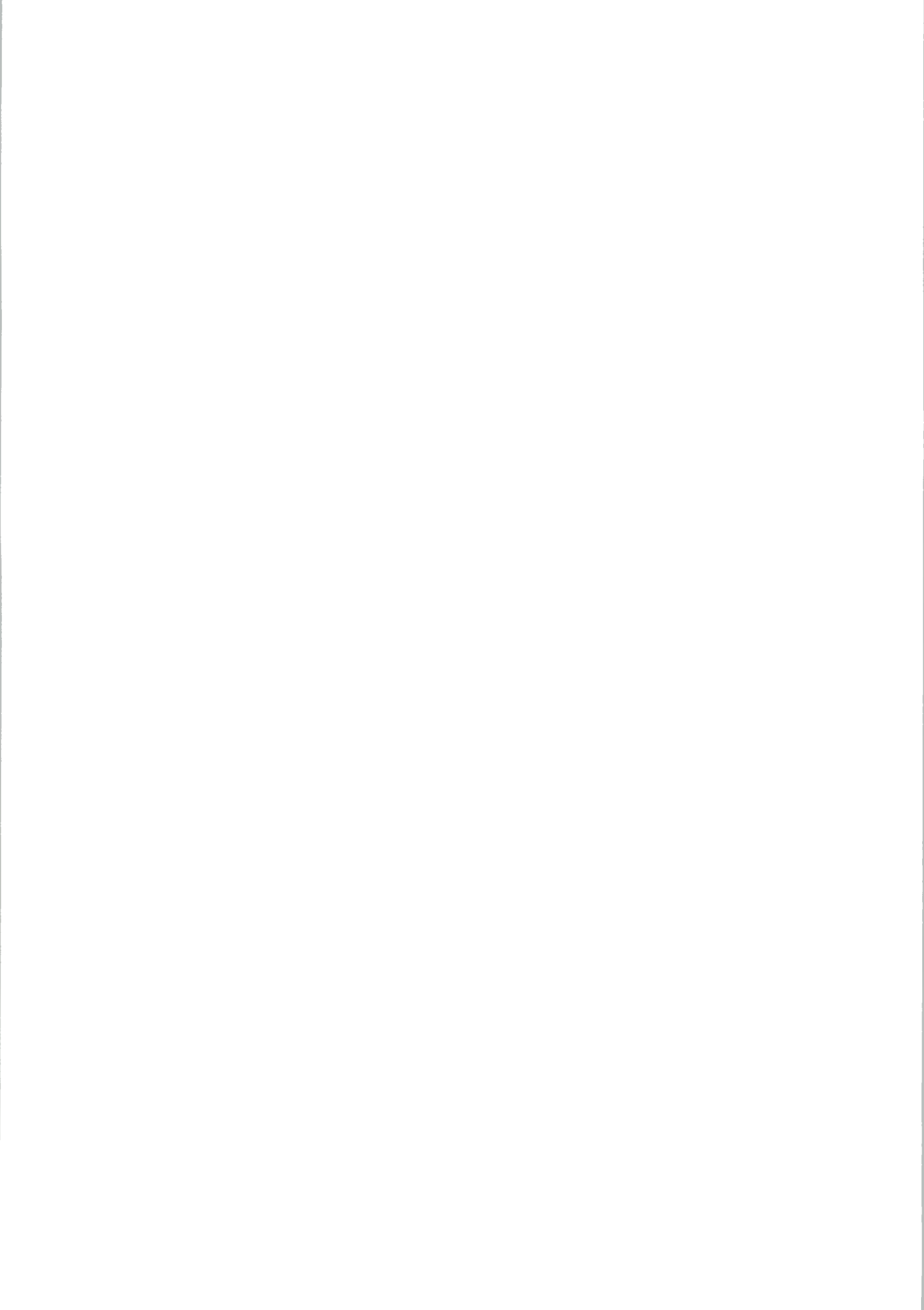


opatrzenia reprodukcji trwale naniesionymi formułami potwierdzenia zgodności z oryginałem. Kopie na nośniku wyłącznie papierowym (w odróżnieniu np. do powiększeń fotograficznych) odpowiadają w każdym razie oczekiwaniom przeważającej większości organów, którym są one docelowo przedkładane.

Brzmienie art. 28 ust. 1 pkt 4 unza implikuje specyficzne ujmowanie pojęcia zaświadczeń, które wyróżnia tę ustawę w systemie prawnym. Wyliczenie ich wśród różnych form urzędowego potwierdzenia wskazuje, że ustawodawca rozumiał zaświadczenia restrykcyjnie, jako wtórne dokumenty spisywane (formułowane) w archiwach państwowych. Odróżnia to unza przede wszystkim od Kodeksu postępowania administracyjnego, który w Dziale VII „Wydawanie zaświadczeń” pośrednio określa jedynie dowodową funkcję zaświadczenia (urzędowe potwierdzenie stanu faktycznego lub prawnego). W świetle Kpa każdy dokument, sporządzony przez organ administracji w zakresie jego właściwości na żądanie ubiegającej się o to osoby i spełniającej wymienioną wyżej funkcję, ma walor zaświadczenia. Zgodnie z tym ujęciem formami zaświadczenia byłyby również uwierzytelnione reprodukcje, odpisy i wypisy, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza. Stanowisko to musi być jednak opatrzone zastrzeżeniem ze względu na załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, który rozróżnia stawkę należności od zaświadczeń i od poświadczenia zgodności, przyjmując tym samym restrykcyjne rozumienie zaświadczenia, kwestionowane przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 225 poz. 1635 z późn. zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 z późn. zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 1628 z późn. zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.). Rozróżnienie form urzędowego potwierdzenia, ze wskazaniem zaświadczeń jako jednej z nich, przyjęte w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza stanowi w każdym razie wyjątek w systemie prawnym.

Ubocznym skutkiem tego ujęcia stało się, na mocy powszechnie akceptowanej interpretacji, że wpływające do archiwów podania były wiążące dla organów administracji co do formy urzędowego potwierdzenia – które to zobowiązanie wprost nie wynika z Kpa.

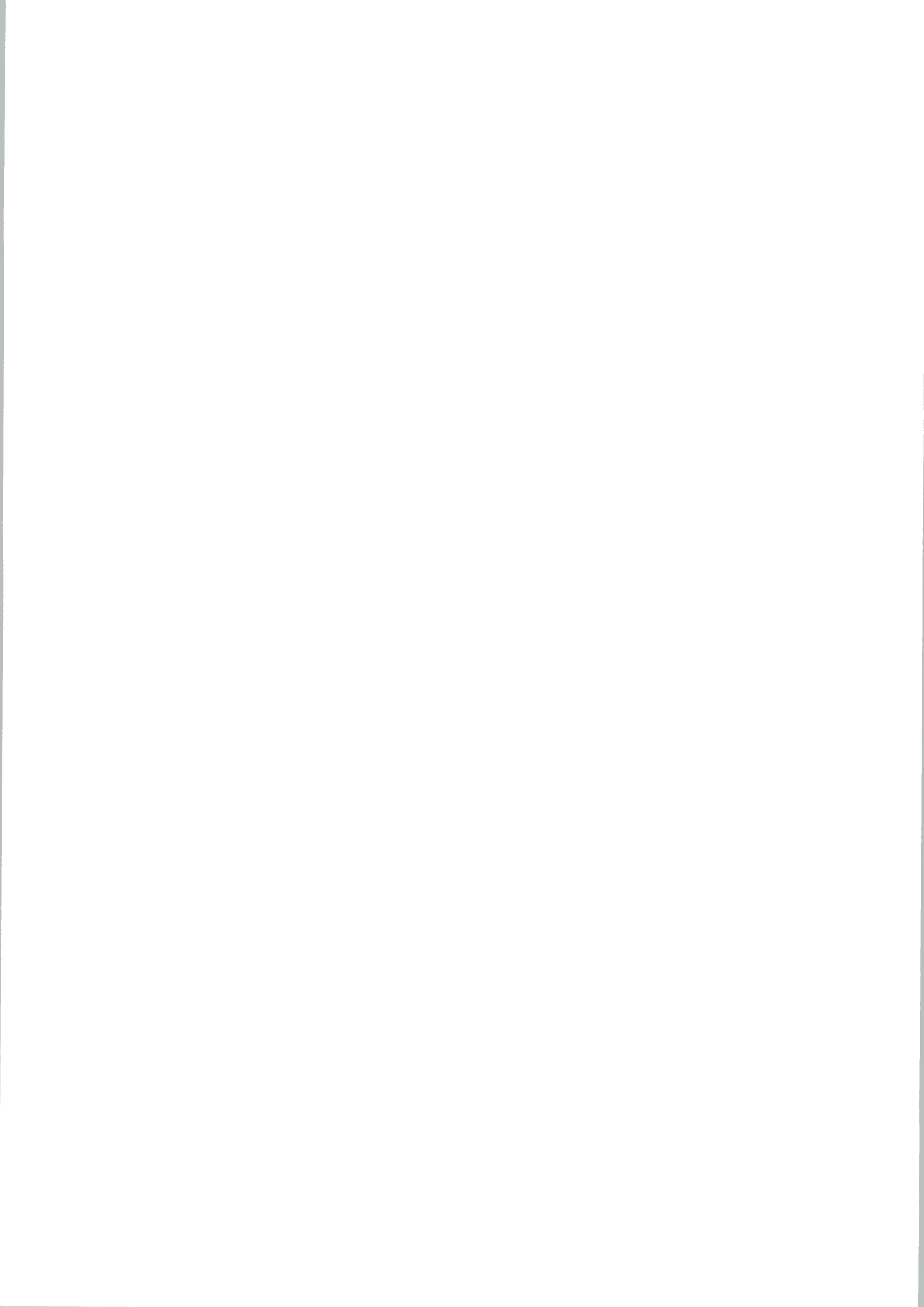
Specyficzne dla unza rozumienie terminu „zaświadczenie” spowodowało rozdźwięk między stanowiskiem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w przedmiocie wydawania takich urzędowych potwierdzeń, a orzecznictwem sądów administracyjnych. W ocenie organu administracji wszystkie formy urzędowego potwierdzenia, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza, miały identyczne znaczenie dowodowe w obrocie prawnym, a w rezultacie powinny być wydawane na takich samych zasadach. Zasady te określone są wyłącznie w odniesieniu do zaświadczeń, w powołanych przepisach działu VII Kpa. Dotyczy to w szczególności wydawania zaświadczeń pod warunkiem wykazania przez osobę, która o to się ubiega, wystąpienia odpowiedniego nakazu prawa lub interesu prawnego. Przeciw temu stanowisku ukształtowała się linia orzecznictwa sądowego, które szerokie



rozumienie terminu „zaświadczenie” z Kpa przenosiło na jego wąskie rozumienie w unza. W rezultacie sądy nakazywały wydawać uwierzytelnione reprodukcje, odpisy, wypisy i wyciągi na żądanie zainteresowanych, bez warunku wykazania interesu (nakazu) prawnego, na podstawie przepisów o udostępnianiu materiałów archiwalnych. Stan ten zagrażał bezpieczeństwu obrotu prawnego (z uwagi na ryzyko nadawania pozornej mocy dowodowej treściom, które nie obrazowały stanu faktycznego ani prawnego) oraz statusowi archiwów państwowych jako urzędów publicznego zaufania.

Mając na uwadze orzecznictwo sądów administracyjnych Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych pismem z 7 lutego 2014 r. (DOU.800.1.2014) dopuścił odstępowanie przez dyrektorów jednostek podległych od stosowania przepisów Działu VII Kpa w sprawach wydawania uwierzytelnionych reprodukcji i uwierzytelnionych odpisów materiałów archiwalnych, na rzecz stosowania przepisów unza dotyczących udostępniania materiałów archiwalnych – do czasu nowelizacji unza w celu jej zharmonizowania z rozumieniem pojęcia *zaświadczenia*, które wynika z Kpa. Odszedł w tym zakresie od wytycznych, przekazanych jednostkom podległym pismem z 11 października 2007 r. (znak: WOU-80-4/07), w którym obowiązek wykazania interesu prawnego odniósł do uwierzytelnionych odpisów i reprodukcji oraz do zaświadczeń). Zapowiadana nowelizacja unza nastąpiła ze skutkiem od 16 czerwca 2016 r., na mocy ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 352). Do unza dodane zostały przepisy art. 16a-16e, przy czym art. 16a ust. 4 pkt 3 stanowi, że wszelkie urzędowe potwierdzenia treści materiałów archiwalnych wydawane są w trybie przepisów odrębnych, które regulują zasady wydawania zaświadczeń. Zmiana nastąpiła po upływie okresu objętego kontrolą, a z powyższego wynika, że od 7 lutego 2014 r. do końca tego okresu archiwa państwowe mogły nie wymagać od wnioskodawców wykazania interesu prawnego w sprawach wydawania uwierzytelnionych reprodukcji oraz uwierzytelnionych odpisów.

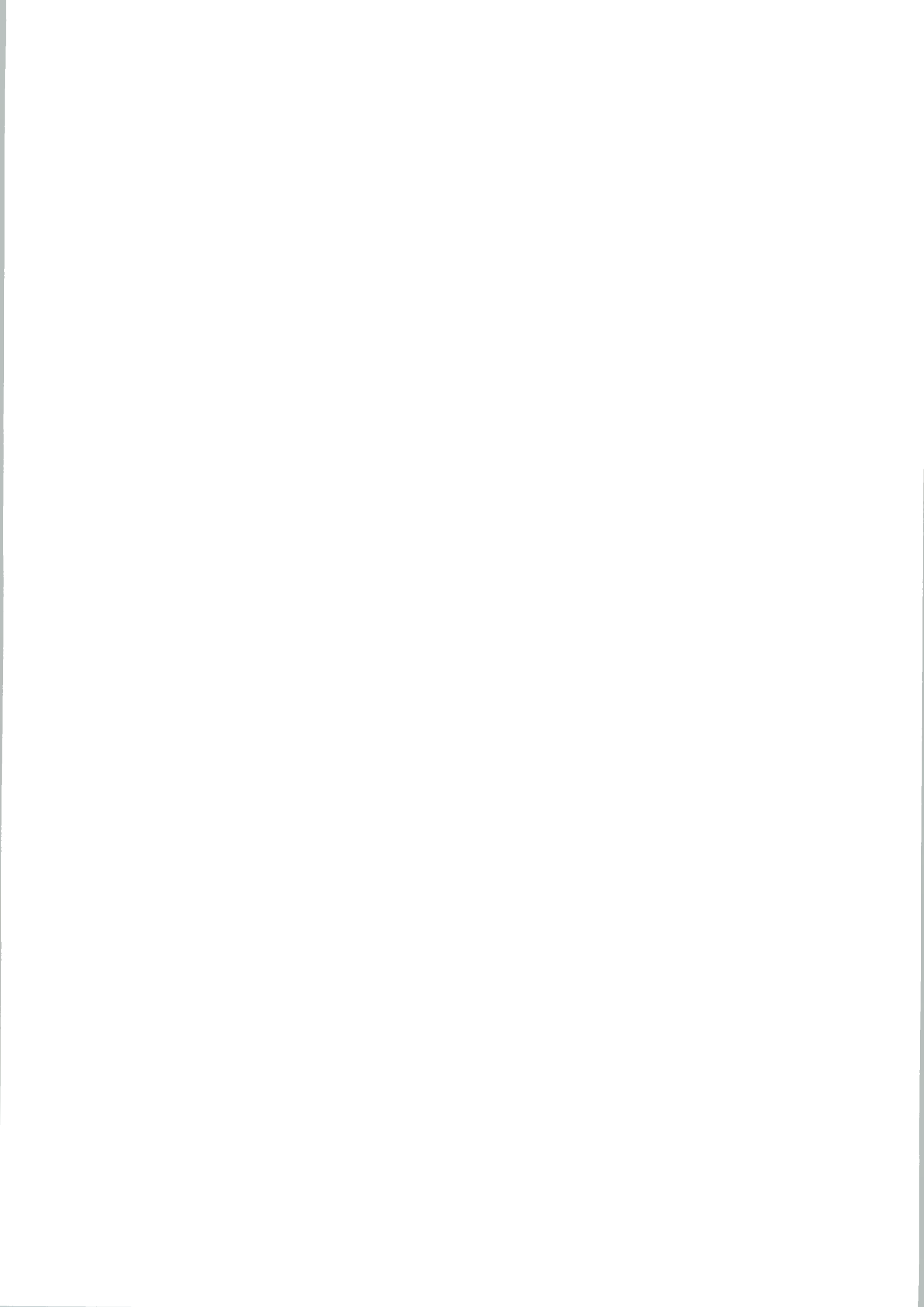
W odniesieniu do kontrolowanego okresu nierozstrzygnięte pozostawało zagadnienie, na ile czynności archiwów państwowych wymienione w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza podlegają przepisom ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, w szczególności art. 5 ust. 1, nakazującym podmiotom publicznym wykonującym zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanie wszelkich czynności urzędowych w języku polskim (Dz.U. z 2011 r. Nr 43 poz. 224 z późn. zm.). Odpisy materiałów archiwalnych mogą być sporządzane w przekładzie na język polski, z tym jednak, że odpisy uwierzytelnione z zasady służą użytkowi w obrocie prawnym, zaś archiwa państwowe nie dysponują uprawnieniami w zakresie dokonywania niezbędnych w tym celu odpisów urzędowych. Mogło to stanowić faktyczną podstawę do uchylania się od stosowania języka polskiego, z tym jednak, że praktyka archiwów ukształtowała się pod tym względem niejednolicie: niektóre



podejmowały się przekładów z języków obcych, te zaś były respektowane przez organy publiczne. Dopuszczając natomiast wydawanie uwierzytelnionych kopii, będących wizualnymi odwzorowaniami oryginalnych dokumentów unza wprowadziła wyjątek od zasady urzędowania w języku polskim. Nie ulega jednak wątpliwości, że zaświadczenia w rozumieniu art. 28 ust. 1 pkt 4 unza powinny być sporządzane w języku urzędowym.

Poprawność wydawania przez archiwa państwowe urzędowych potwierdzeń treści materiałów archiwalnych należy oceniać też w świetle ustawy o opłacie skarbowej, w brzmieniu jej przepisów obowiązujących w okresie objętym kontrolą (w latach 2011-2015 trzydzieści jeden kolejnych publikatorów ustawy). Dotyczy to w szczególności tytułów i stawek opłaty skarbowej, wyłączeń i zwolnień z obowiązku jej uiszczenia, czasu powstania obowiązku zapłaty, a także zasad zapłaty i zwrotu opłaty. Mimo bardzo licznych nowelizacji ustawy stabilne pozostawały w tym czasie zasadnicze dla archiwów państwowych tytuły i stawki opłaty skarbowej – od „pozostałych zaświadczeń” (w odróżnieniu od wprost wymienionych), od poświadczenia zgodności oraz od dokumentu pełnomocnictwa. Bez istotnych zmian pozostawały również – w zakresie dotyczącym archiwów państwowych – wyłączenia oraz zwolnienia. Szczególną rangę normatywną ma pod tym względem załączony do ustawy „Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia”. Niezmiennie figuruje w nim również wpis mylnie sugerujący, jakoby archiwa państwowe na równi z urzędami stanu cywilnego wydawały skrócone i zupełne odpisy aktów stanu cywilnego, co wykluczone jest w świetle ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2064), zastrzegającej te czynności dla kierowników urzędów stanu cywilnego oraz odpowiednio upoważnionych pracowników tych jednostek.

Na marginesie powyższego, rozróżnienie w załączniku do powołanej ustawy „pozostałych zaświadczeń” oraz poświadczenia zgodności (czemu należy przypisywać znaczenie *uwierzytelnienia*) odbiega jednak – zgodnie z uczynioną powyżej uwagą – od stanowiska Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, w myśl którego art. 28 ust. 4 unza obejmuje różne formy zaświadczeń, a termin „zaświadczenie” użyty został w tym przepisie w znaczeniu niezasadnie restrykcyjnym. Odnotować też trzeba, że załącznik przewiduje uwierzytelnianie wyciągów, zgodnie z kwestionowanym powyżej art. 28 ust. 1 pkt 4 unza (to jednak nie ma praktycznego znaczenia w związku z zakresem kontroli). Nie ulega więc wątpliwości, że w odniesieniu do opłaty skarbowej zachodzi konieczność odrębnego traktowania uwierzytelnionych odpisów, wypisów i wyciągów w stosunku do zaświadczeń, które w tym miejscu należy rozumieć – jak zwerbalizował to obowiązujący obecnie art. 16a ust. 4 pkt 3 unza – jako wtórne dokumenty opisowo prezentujące treść materiałów archiwalnych lub jej składniki wyróżnione przez wnioskodawcę.



Analogicznie do ustawy o opłacie skarbowej, znaczenie dla ustaleń kontroli ma rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330), które określa w szczególności sposób dokumentowania zapłaty opłaty skarbowej, sporządzania adnotacji potwierdzających zapłatę opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty, a także sposób dokonywania zwrotu opłaty skarbowej.

## 6. USTALENIA POPRZEDNIEJ KONTROLI I ZALECENIA POKONTROLNE

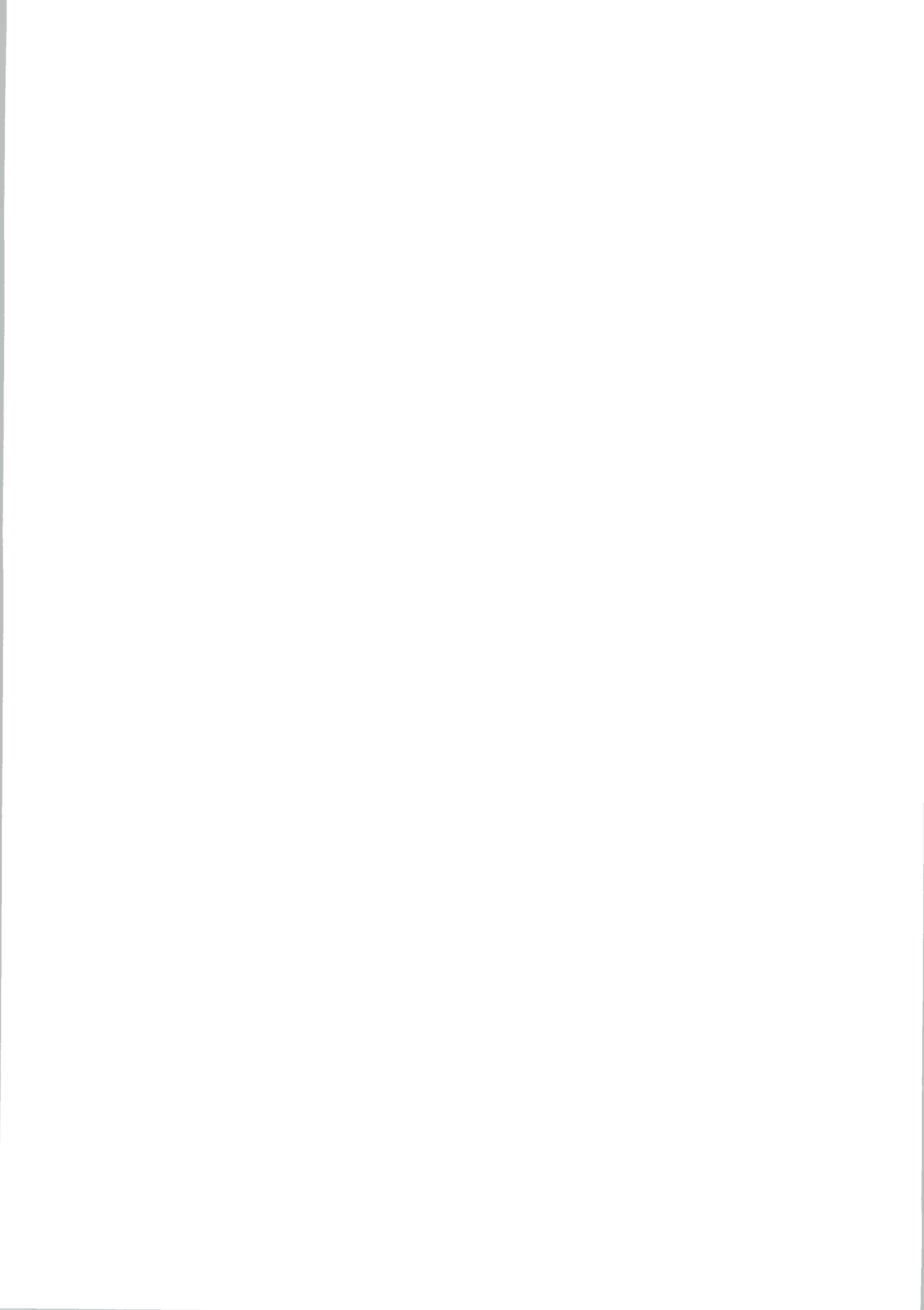
Poprzednia kontrola wydawania zaświadczeń, uwierzytelnionych kopii i odpisów materiałów archiwalnych – bez ograniczenia do określonego rodzaju spraw – była przeprowadzona w Archiwum Państwowym w Rzeszowie przez \_\_\_\_\_ naczelnika wydziału w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, w ramach kontroli kompleksowej, mającej miejsce w dniach 15-19 kwietnia 2013 r. Rzeczowy i chronologiczny zakres ówczesnej kontroli pokrywał się częściowo z tą podjętą w 2017 r.

W zakresie stwierdzonych uchybień Kontrolująca ustaliła, że w szeregu spraw Archiwum wydawało uwierzytelnione kopie, mimo że wnioskodawca żądał innej spośród ustawowych form urzędowego potwierdzenia. Ponadto odmawiało wydania potwierdzenia – szczególnie wobec niewystępowania w zasobie niezbędnych po temu danych źródłowych – pismami informacyjnymi, bez zachowania wymaganej przez Kpa formy postanowienia. W takich sprawach często formułowało informację w sposób oderwany od przedłożonego żądania, a także używało zwrotów nieodnoszących się do kodeksowej przesłanki nieposiadania przez organ odpowiednich danych (np. „nie odnaleziono”). Sporadycznie Archiwum działało niezgodnie z literalnym brzmieniem podania albo pomimo nieprecyzyjnego sformułowania podania, „domyślając się” potrzeb wnioskodawcy, bez podejmowania wyjaśnień. W aktach spraw załatwionych poprzez wydanie uwierzytelnionej kopii nie pozostawiano egzemplarza wydanego dokumentu (co kontrolująca stwierdziła, nie czyniąc z tego zarzutu). Archiwum w aktach sprawy nie czyniło adnotacji o zwolnieniu z opłaty skarbowej.

Zastrzeżenia kontrolującej wywoływał sposób dokonywania uwierzytelnień w Oddziale AP w Sanoku, błędnie sugerujący, że kierownik Oddziału jest odrębnym organem (pieczęć okrągła z godłem i „oddziałowym” napisem w otoku oraz imienna pieczęć kierownika, bez formuły „z upoważnienia dyrektora”).

W związku z powyższym, w wystąpieniu pokontrolnym zamieszczone zostały następujące zalecenia:

1. „Przestrzeganie zasad postępowania administracyjnego w zakresie wydawania urzędowych potwierdzeń treści materiałów archiwalnych, a zwłaszcza zachowanie formy postanowień w przypadkach negatywnego załatwienia podania – art. 217-219 kpa.





2. *Wnikliwe rozpoznawanie przedmiotu żądania wyrażonego w podaniu i w niezbędnym zakresie prowadzenie postępowania wyjaśniającego, szczególnie w zakresie występowania interesu prawnego w uzyskaniu urzędowego potwierdzenia oraz dookreślenia przedmiotu żądania i formy, w jakiej wnioskodawca oczekuje potwierdzenia (zaświadczenie, uwierzytelniony odpis lub uwierzytelniona kopia). W tym zakresie unikanie korygowania wniosków, w szczególności poprzez zmianę przedmiotu żądania, zmianę oczekiwanej formy urzędowego potwierdzenia lub jej dookreślenie bez konsultacji z wnioskodawcą. W przypadku wątpliwości należy przeprowadzić w niezbędnym zakresie postępowanie wyjaśniające.*
3. *Wydanie kierownikowi Oddziału w Sanoku stosownego upoważnienia do podpisywania pism zastrzeżonych dla dyrektora.*
4. *O ile kierownik Oddziału zostanie upoważniony do występowania w imieniu dyrektora, przy czynnościach dla niego zastrzeżonych wskazane jest by Oddział postugiwał się pieczęcią okrągłą identyczną z pieczęcią używaną przez AP Rzeszów w Centrali.*

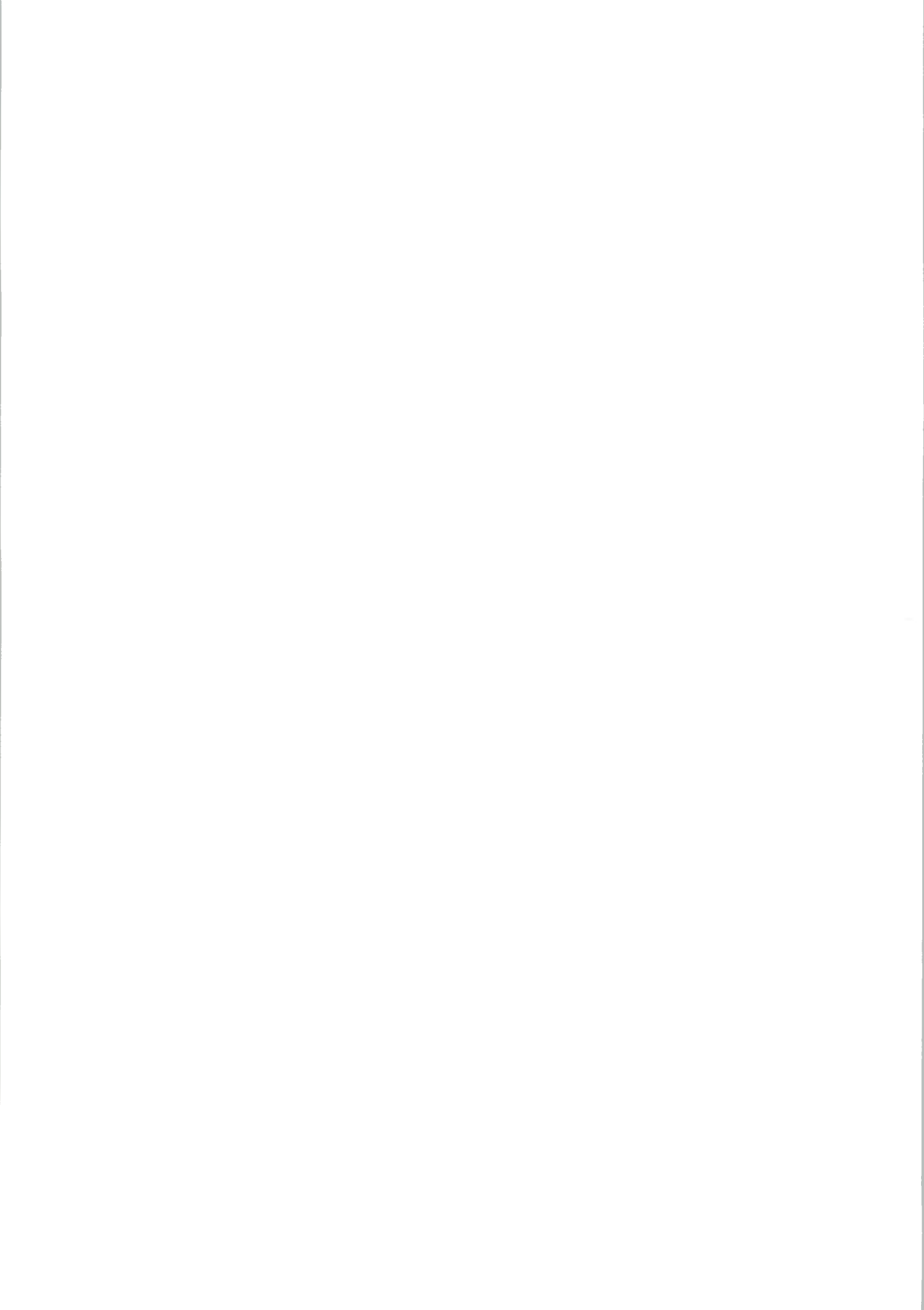
*Ponadto wskazane byłoby zamieszczania adnotacji o pobraniu lub niepobraniu opłaty skarbowej nie tylko na wydawanym egzemplarzu uwierzytelnienia (co następuje), ale również - wobec niepozostawiania egzemplarza wydawanego dokumentu w aktach - na kopii pisma przesyłającego dokumenty, która pozostaje w aktach sprawy, lub w innym miejscu."*

## **7. USTALENIA KONTROLI**

Czynnościami kontrolnymi objęto wybrane teczki spraw załatwionych w kontrolowanym okresie (pierwsze teczki zakładane w kolejnych latach w obrębie poszczególnych klas rzeczowych), spośród których uwzględniano urzędowe potwierdzenia tytułów własności. Reprezentowały one następujące klasy wykazu akt:

- „840. Kwerendy dla instytucji krajowych” (z lat 2011-2012),
- „841. Kwerendy dla osób prywatnych w kraju” (z lat 2011-2012),
- „6341. Kwerendy dla podmiotów działających na terenie kraju” (z lat 2013-2015),
- „6342. Kwerendy dla osób prywatnych w kraju” (z lat 2013-2015),
- „6343. Kwerendy dla podmiotów działających poza granicami kraju” (z lat 2013-2015),
- „6344. Kwerendy dla osób fizycznych z zagranicy” (z lat 2013-2015).

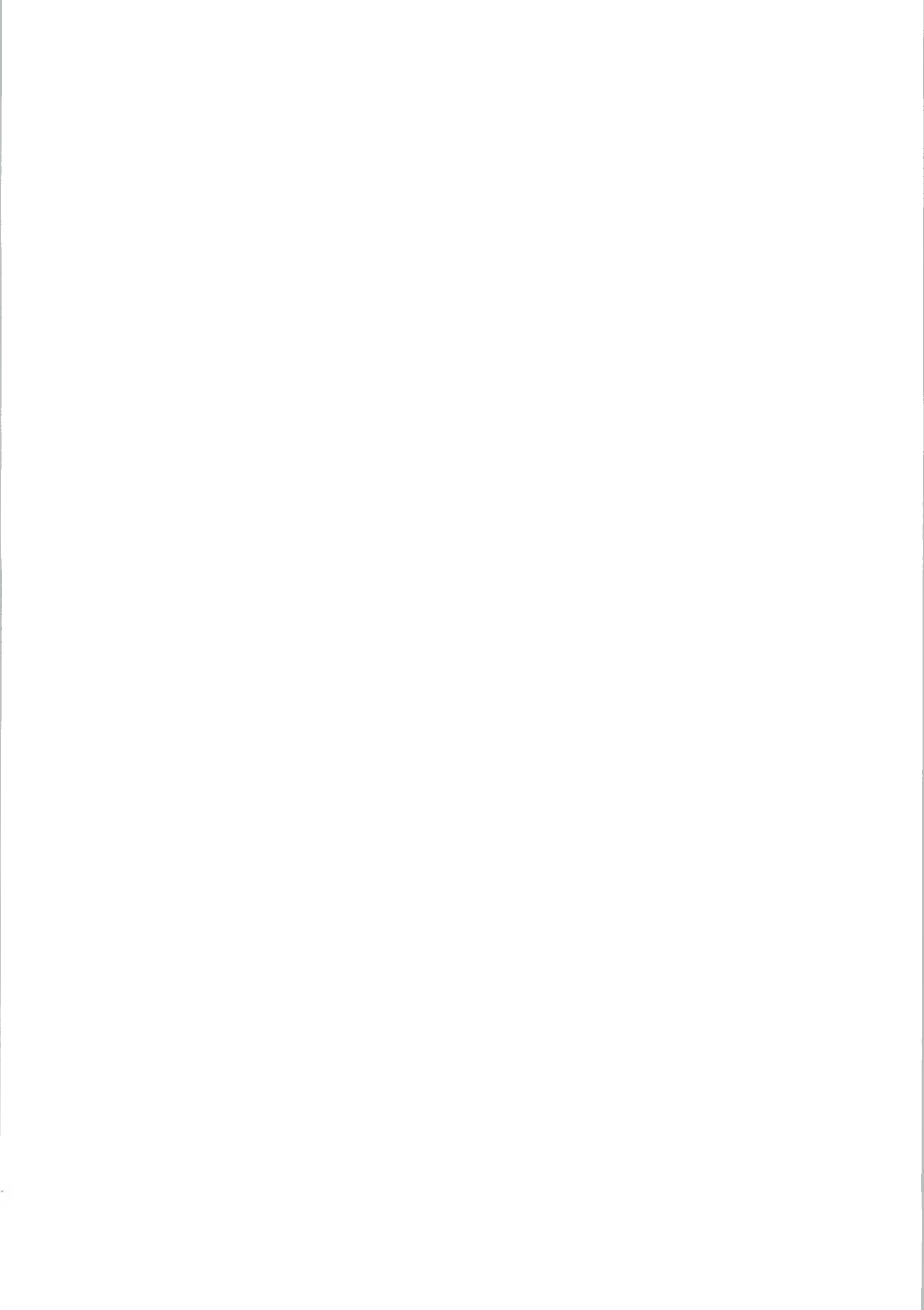
Przeprowadzoną analizę wybranych akt spraw kontrolujący udokumentował w formie protokołu, włączonego do akt kontroli. Treść protokołu została następnie przeniesiona do projektu wystąpienia pokontrolnego, przy czym poszczególne ustalenia przyporządkowano do określonych ustaleń kontroli.



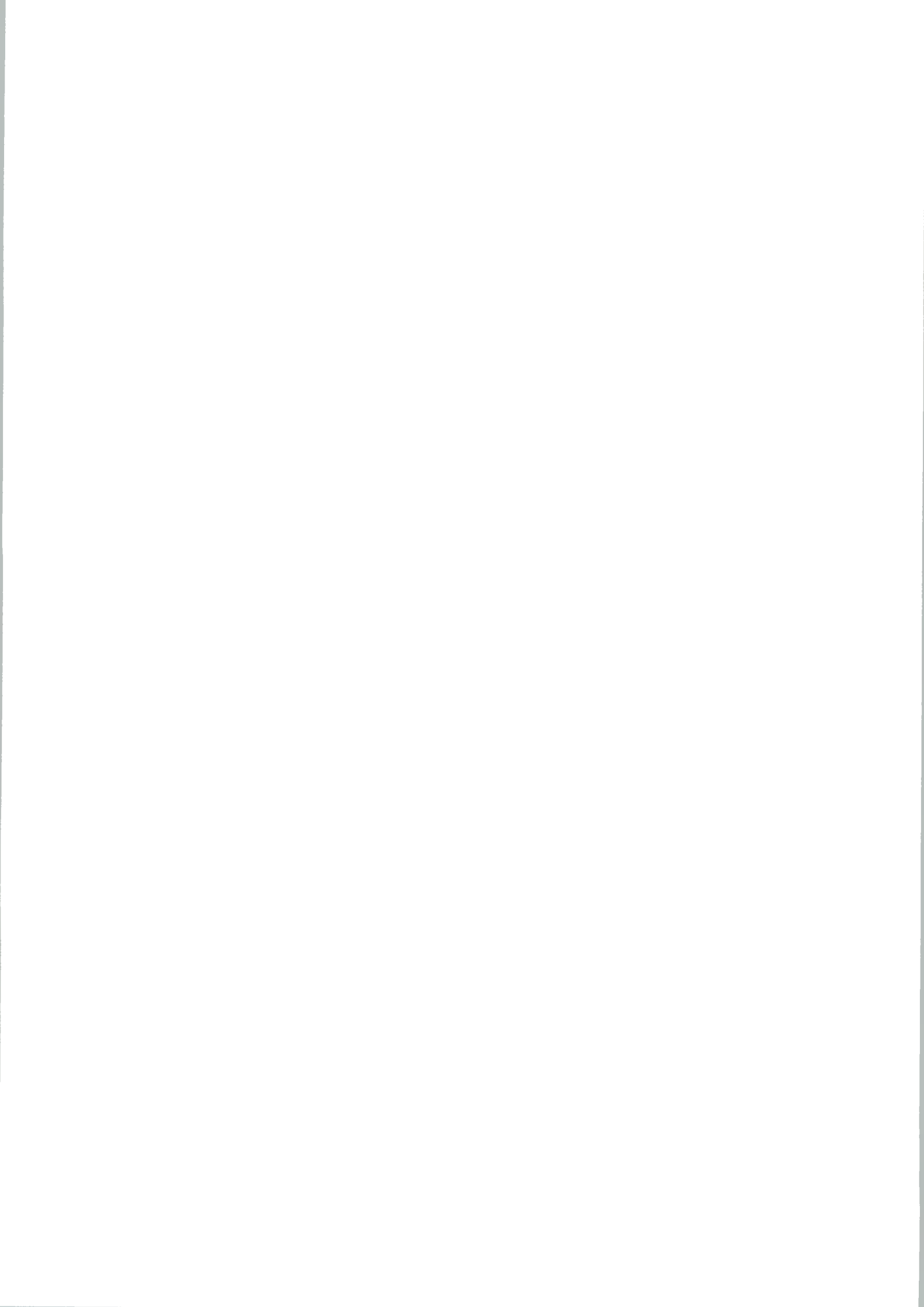
Akta spraw były kompletne i prowadzone poprawnie, z zastrzeżeniem, że w pojedynczych przypadkach ich zawartość sugerowała dokonywanie przez Archiwum w toku postępowania czynności technicznych nieudokumentowanych w postaci urzędowych adnotacji. Ze względu na dobry stan dokumentacji oraz specyfikę przedmiotu kontroli, nie było potrzebne zasięganie dodatkowych wyjaśnień od kierownictwa ani pracowników kontrolowanej jednostki. Kontrola została skoncentrowana na analizie dokumentacji. Mając ponadto na uwadze masowy charakter akt kwerend, brak rażących naruszeń interesów wnioskodawców i rozproszenie cech uwzględnionych w poniższej analizie, kontrolujący nie gromadził dowodów w postaci uwierzytelnionych kopii wybranych akt spraw, odnotowywał natomiast oznaczenia kancelaryjne poszczególnych spraw i szczegółowo charakteryzował uchybienia, jakich się dopatrzył. Takie ujęcie ocenił jako należycie efektywne z punktu widzenia przyszłych działań naprawczych kontrolowanej jednostki. Mając ponadto na uwadze, że zakres przedmiotowy kontroli nie obejmował badania akt osobowych pracowników jednostki, kontrolujący powstrzymał się od sprawdzenia, czy kierownik Oddziału AP w Sanoku otrzymał formalne upoważnienie do działania w imieniu organu. Pod tym względem uznał za godne wiary używanie przezeń pieczętki z formułą mającą odpowiednią treść.

Na podstawie przeglądu akt spraw kontrolujący powziął następujące ustalenia (numery spraw zapisano w uproszczonej postaci: symbol klasyfikacyjny/numer kolejny/rok, z dodaniem na końcu litery S dla spraw prowadzonych przez Oddział AP w Sanoku):

- 1) sprawy urzędowych potwierdzeń załatwiano przeważnie w terminie przewidzianym w Kpa dla zaświadczeń (7 dni) albo niewiele dłuższym; sporadycznie tylko (ale niekiedy znacznie) przekraczano termin 30 dni (np. 840.26.2011 [38 dni], 841.74.2012 [145], 6342.58.2013 [32], 6341.52.2014 [33], 6341.54.2014 [95], 6342.3.2014 [42], 841.9.2012.S [34]). Szczególnie w Oddziale AP w Sanoku podania często załatwiano w dniu złożenia. Niektóre przypadki długotrwałego załatwiania sprawy wynikały z przyczyn leżących po stronie interesanta, zwykle z oczekiwania na uiszczenie opłat skarbowych, bo większość wnioskodawców nie uwzględniała, że obowiązek wniesienia opłaty skarbowej od zaświadczenia i czynności urzędowej powstaje z chwilą złożenia wniosku, a wobec tego czynili to dopiero po wezwaniu. Niemniej odnotowano też (stosunkowo nieliczne) przypadki nieuzasadnionej zwłoki w działaniach Archiwum;
- 2) na ogół dokumentowano pobranie opłaty skarbowej (zwolnienie z opłaty), częściowo poprzez zamieszczanie na pismach przewodnich odpowiednich adnotacji urzędowych (formalnie poprawnie) albo przynajmniej w sposób uproszczony, poprzez dołączanie do akt sprawy kopii dowodów zapłaty (np.

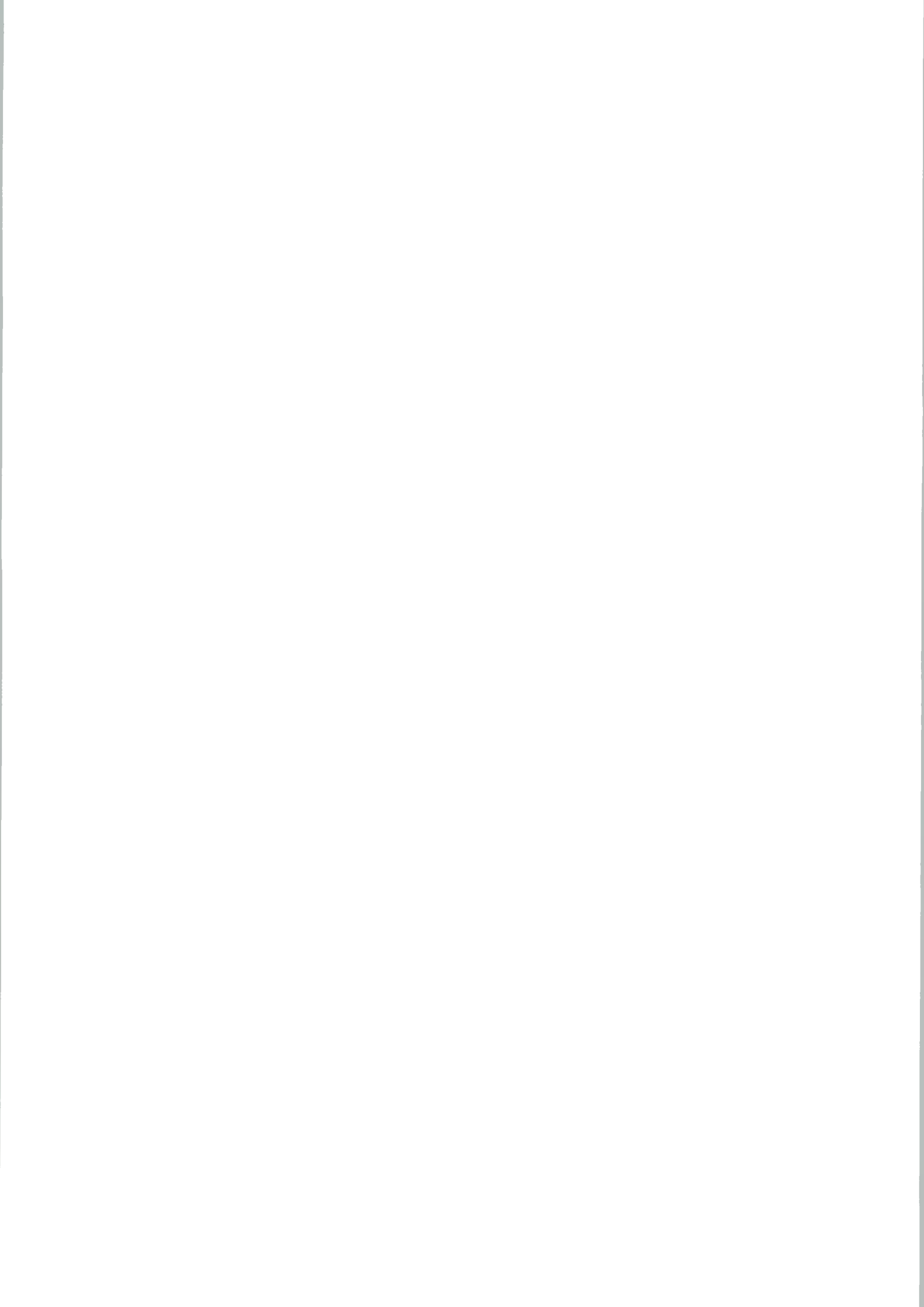


- 841.26.2011, 841.30.2011, 841.41.2012, 840.11.2012, 6341.31.2014, 6342.5.2015.S, 6344.18.2015.S);
- 3) w sprawie 840.63.2012 nie ma adnotacji o przysługującym zwolnieniu (wyłączeniu) z obowiązku zapłaty (analogicznie 840.1.2011, 840.11.2011, 6341.48.2013, 6341.82.2013, 6344.35.2014, 6342.7.2015.S); w sprawie 6341.69.2015 brak informacji o opłacie skarbowej od pełnomocnictwa, brak pełnomocnictwa, na które powołuje się wnioskodawca, oraz brak wskazania mocodawcy (podobnie sprawa 6341.32.2015);
  - 4) AP niedokładnie stosowało przepisy o opłacie skarbowej, żądając jej sporadycznie w sprawach wyłączonych z obowiązku jej uiszczenia, np. 6342.3.2014, dotyczącej rekompensaty w rozumieniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1090 z późn. zm.); analogicznie w sprawie 6344.2.2014.S;
  - 5) w sprawie 6342.3.2014.S wnioskodawca omyłkowo wniósł opłatę skarbową na rachunek Archiwum, zaś akta sprawy nie wskazują, by błąd skorygowano;
  - 6) preferowano dokonywanie urzędowych potwierdzeń w postaci uwierzytelnionych kopii kserograficznych, na ogół niezależnie od treści żądań wyrażonych w podaniach (np. 840.1.2011, 840.24.2011, 6341.90(69).2015); natomiast w sprawie 841.74.2012 podanie o „potwierdzoną kopię” załatwiono wydając – bez wyjaśnienia – wypis (prawdopodobnie przyczyną była słaba czytelność oryginału); w sprawie 6344.3.2015.S [niewłasnościowej] wnioskodawca zakwestionował, jako niezgodną z podaniem, propozycję wydania kopii kserograficznych, na co kierownik Oddziału wyraził pogląd, że kserokopia jest najlepszą formą zaświadczenia, w pełni odzwierciedlającą oryginał.
  - 7) w sprawie 840.26.2011 wydano uwierzytelnione kopie, mimo że w podanie informowało o zamiarze uzyskania „odpisów zupełnych” aktów stanu cywilnego, do których wydawania archiwa państwowe nie są uprawnione – co przemawiało za udzieleniem odmowy;
  - 8) w sprawie 6342.7.2014.S wszczętej na skutek wniosku o sprostowanie numeru księgi wieczystej w zaświadczeniu wydanym przez inny podmiot Archiwum nie odniosło się do wprost do żądania, lecz w piśmie informacyjnym stwierdziło, że „nie jest możliwe potwierdzenie tego faktu” oraz zaproponowało wydanie kopii związanego ze sprawą aktu notarialnego, z ewentualnym uwierzytelnieniem;
  - 9) sporadycznie telefoniczne ustalenia z interesantami poprawnie odnotowywano w aktach – tak w sprawie 6341.27.2015 oraz 6341.90.2015;
  - 10) w sprawie 6341.1.2015 Podkarpacki Urząd Wojewódzki wystąpił o „odnalezienie i przesłanie posiadanej dokumentacji” do określonej sprawy reprivatyzacyjnej – co AP przyjęło jako wniosek o urzędowe potwierdzenie, bez wyjaśniania



dosłownego sformułowania, które literalnie dotyczyć mogło wydania oryginalnych materiałów archiwalnych; podobnie w sprawie 6342.1.2014 i 6342.4.2014.S;

- 11) w pojedynczych przypadkach, gdy podanie określało źródłową podstawę urzędowego potwierdzenia, AP bez własnego wyjaśnienia (choć prawdopodobnie trafnie) posługiwało się innymi oryginalnymi dokumentami (np. 840.12.2011); niekiedy nie można wykluczyć pomyłki albo błędu pisarskiego (840.14.2011, gdzie wystąpiła różnica w numerach parcel między podaniem i pismem przewodnim); natomiast w sprawie 6342.3.2014 AP pozostawia wnioskodawcy decyzję o zmianie źródła.
- 12) w aktach spraw zakończonych wydaniem kopii pozostawiano egzemplarz pisma przewodniego, na ogół ze wzmianką o liczbie wydanych kart, bez wskazania numerów stron w jednostce inwentarzowej (niekiedy były one w roboczej formie odnotowane w aktach sprawy, np. 6341.1.2015), na ogół bez zaznaczenia, czy były to kopie zwykłe, czy uwierzytelnione (czyli odpowiadające zakresowi kontroli) – np. 840.10.2011, 6342.3.2014S, 6342.11.2015.S;
- 13) często po przeprowadzenie negatywnej kwerendy we własnym zasobie archiwalnym powiadamiano (a do 11 kwietnia 2011 r. wydawano postanowienie) w trybie art. 65 § 1 Kpa o przekazaniu podania do organu właściwego, co nie odpowiadało treści tego przepisu (dotyczy on przekazania dokonywanego niezwłocznie po otrzymaniu podania i stwierdzeniu własnej niewłaściwości, bez własnych czynności zmierzających do spełnienia żądania); nie wydawano natomiast w takich przypadkach wymaganego postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia na podstawie art. 219 Kpa (np. 840.7.2011, 6341.82.2013, 6341.58.2014, 6342.1.2014);
- 14) w przypadku braku w zasobie archiwalnym dokumentów niezbędnych do wydania urzędowego potwierdzenia Archiwum odpowiadało pismem informacyjnym, bez zachowania formy postanowienia, na które służy zażalenie (np. 6342.31.2015, 6341.54.2014);
- 15) w przypadku częściowego załatwienia podania (potwierdzenia tylko niektórych spośród wskazanych faktów) Archiwum nie ustosunkowywało się do pominiętych elementów (np. w sprawie 841.2.2011 potwierdzono posiadanie gospodarstwa przez jedną z dwóch wymienionych przez wnioskodawcę osób bez wzmianki o drugiej, ale z dodaniem innej, niefigurującej w podaniu – która to rozbieżność uzasadniałaby raczej wydanie postanowienia w sprawie odmowy wydania zaświadczenia o żądanej treści); podobnie 6341.32.2015, 6342.5.2015;
- 16) Sprawę 6342.31.2015, wszczętą wnioskiem o poświadczenie posiadania gospodarstwa rolnego, Archiwum zamknęło pismem informacyjnym o braku w zasobie archiwalnym określonych rodzajów dokumentacji (wykazów



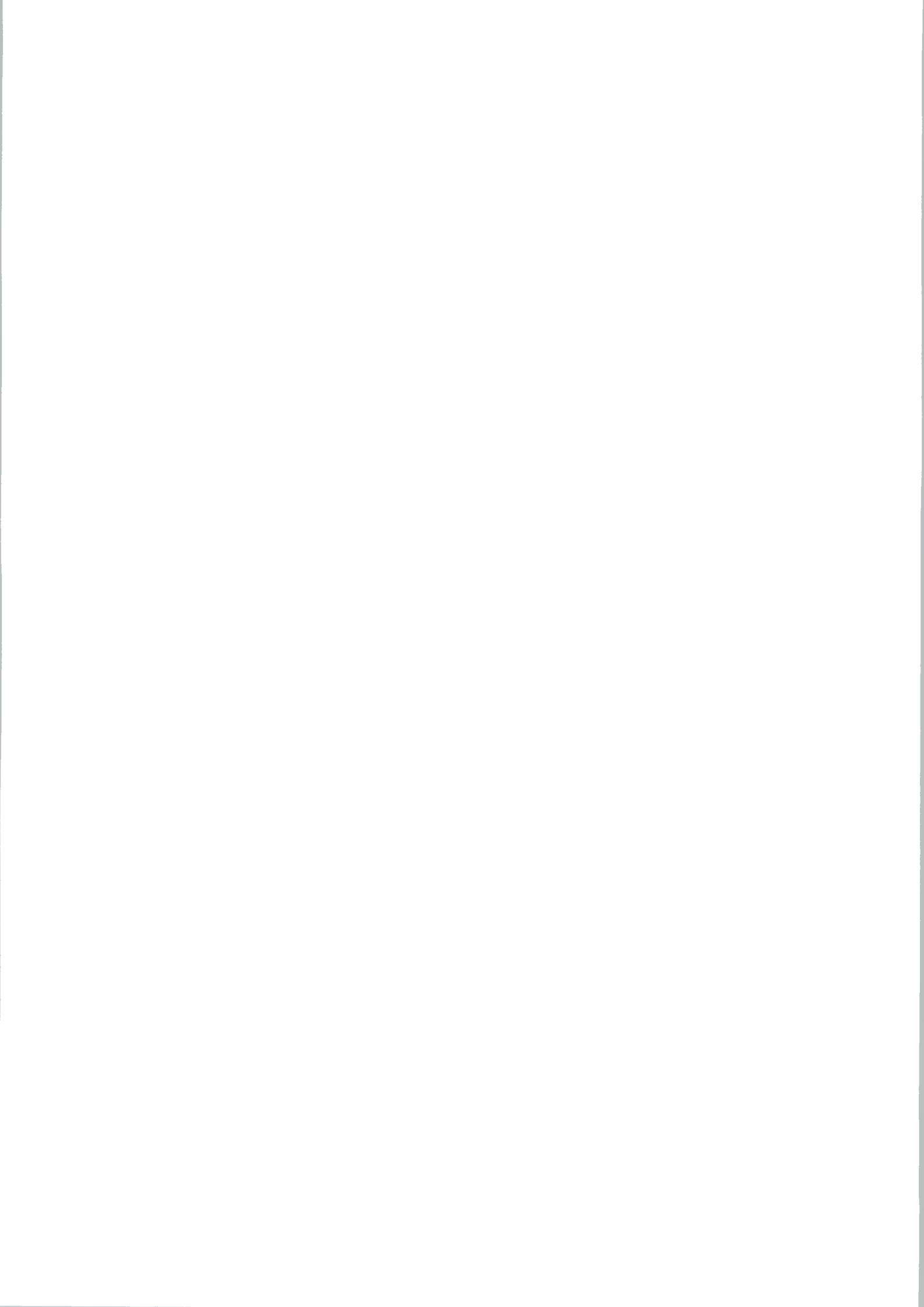


gospodarstw rolnych oraz rejestrów gruntów), bez jednoznacznego stwierdzenia niemożności spełnienia żądania oraz bez zachowania formy postanowienia;

- 17) przy wydawaniu zaświadczeń Archiwum posługiwało się szablonami treści, które kontrolujący wstępnie uznał za częściowo oderwane od brzmienia żądań, np. poprzez zamieszczanie w zaświadczeniach o posiadaniu gospodarstwa rolnego wzmianki o niewystępowaniu w zasobie archiwalnym wykazów gospodarstw rolnych (zwykle wraz z potwierdzeniem na podstawie innych dokumentów) – co wykraczało zarówno poza zakres podań, jak i fakty podlegające potwierdzeniu (np. 841.2.2011, 841.40.2011, 841.75.2011, 841.40.2012, 841.41.2012, 6342.19.2013, 6342.17.2014, 6342.65.2014). Zgłaszając uwagi do projektu wystąpienia pokontrolnego Dyrektor kontrolowanej jednostki wyjaśnił, że zakwestionowane sformułowania zaświadczeń wynikały z wymagań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec interesantów, co Archiwum potwierdziło telefonicznie. Wobec tego kontrolujący uznał, że przyjęta praktyka odbiegała wprawdzie od zasad postępowania zaświadczeniowego, ale niespornie była uzasadniona żywotnymi interesami klientów;
- 18) Archiwum sporadycznie akceptowało wnioski o wydanie zaświadczenia o treści negatywnej (o braku określonych dokumentów w zasobie archiwalnym), wbrew art. 217 § 2 i art. 218 § 1 Kpa (np. 6343.6. 2013);
- 19) unikano stwierdzeń, że materiały archiwalne niezbędne do pozytywnego załatwienia podania nie znajdują się w posiadaniu organu – odpowiednio do art. 218 § 1 Kpa, zastępując je niejednoznacznymi formułami typu „nie odnaleziono” (np. 841.62.2012, 6342.3.2014, 6341.1.2015, 6341.27.2015; 6342.5.2015.S);
- 20) w aktach spraw, składających się często z podania wnioskodawcy i egzemplarza pisma przewodniego AP, na ogół nie zamieszczano adnotacji o zwolnieniach ani wyłączeniach obowiązku zapłaty opłaty skarbowej (np. 840.10.2011, 849.63.2012, 6341.48.2013, 6342.7.2015.S), choć z podań pośrednio wynikało, że zwolnienie (wyłączenie) przysługiwało – a w konsekwencji wystawca urzędowego potwierdzenia pozostawał bez informacji na ten temat (jednak w np. sprawach 841.41.2012, 6341.31.2014, 6341.43-45.2014 oraz 6341.48.2014 na piśmie przewodnim zamieszczono poprawną adnotację o zwolnieniu z opłaty);
- 21) rutynowo opłaty skarbowe pobierano łącznie z opłatami za usługi (a te ostatnie również w przypadkach zwolnień z opłaty skarbowej), tzn. wymagano zarówno należności publicznoprawnych, jak i komercyjnych (np. 840.30.2011, 840.1.2012; 840.2.2012, 6342.58.2013, 6342.4.2013.S, 6342.3.2014, 6342.3.2014.S, 6344.2.2014.S, 6342.23.2015) – także w przypadkach poprawnego wskazania przez wnioskodawcę przedmiotu urzędowego



- potwierdzenia; akta sprawy 841.74.2012 sugerują, że wnioskodawca zrezygnował z potwierdzenia po otrzymaniu dwoistego rachunku (a wcześniej uzyskał od Archiwum wadliwą kopię). Zgłaszając uwagi do projektu wystąpienia pokontrolnego Dyrektor kontrolowanej jednostki wykazał, że w wykazanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego sprawie 6341.32.2015 wnioskodawca podał jedynie przybliżoną datę zdarzenia, o którego urzędowe potwierdzenie wystąpił. Biorąc pod uwagę to wyjaśnienie oraz znaczną różnicę między datą hipotetyczną i rzeczywistą kontrolujący uznał, że Archiwum dokonało ustaleń w zakresie literalnie należącym do obowiązków wnioskodawcy (określenie przedmiotu żądania), a więc pobranie dodatkowej opłaty za usługę było zasadne;
- 22) w sprawie 840.26.2011 należność za usługę poszukiwania materiałów archiwalnych pobrano, mimo że wnioskodawca udzielił wyczerpujących informacji (określił gminę, rodzaj i rok zdarzenia z zakresu stanu cywilnego);
- 23) w sprawie 6341.28.2015 na wniosek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego o udzielenie m.in. informacji, czy wymienieni imiennie współwłaściciele określonej nieruchomości albo ich spadkobiercy otrzymali od Skarbu Państwa nieruchomość jako ekwiwalent za pozostawione poza granicami, Archiwum podjęło się (bezsukutecznie) przeprowadzenia ustaleń dowodowych należących do obowiązków wnioskującego organu, przez co wykroczyło poza zakres własnych statutowych zadań;
- 24) stosunkowo często wszczynano postępowanie w sprawie wydania urzędowego potwierdzenia na podstawie wniosku przekazanego pocztą elektroniczną, bez zachowania wymogów art. 63 Kpa w stosunku do podań przekazywanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. 841.11.2012.S, 6342.8.2013.S, 6341.58.2014, 6342.4.2014.S);
- 25) Archiwum nie badało interesu prawnego wnioskodawców w uzyskaniu urzędowego potwierdzenia, w tym restrykcyjnie ujmowanych zaświadczeń w rozumieniu art. 28 ust. 1 pkt 4 (wcześniej: art. 28 pkt 5) unza. Zadowalało się pod tym względem także uproszczonymi często uzasadnieniami podań, np. „do notariusza” (6342.5.2015.S), „poszukiwanie spadkobierców” (840.26.2011), „do celów prawnych” (840.11.2012) albo całkiem bez określenia celu (6342.3.2014.S);
- 26) w sprawie 6342.4.2014.S odpowiedź na wniosek skierowano do osoby innej niż ubiegająca się o urzędowe potwierdzenie (dosłownie: „o przesłanie odszukanych dokumentów”) – do właściciela skrzynki e-mail, której użyła interesantka;
- 27) Oddział AP w Sanoku stosował dla spraw typowych własne formularze podań, które w żadnej sprawie objętej kontrolą nie zostały prawidłowo wypełnione - m.in. nie zaznaczano wyboru między zwykłą i uwierzytelnioną kserokopią. Oddział nieprawidłowo sporządzone (niepełne) podania



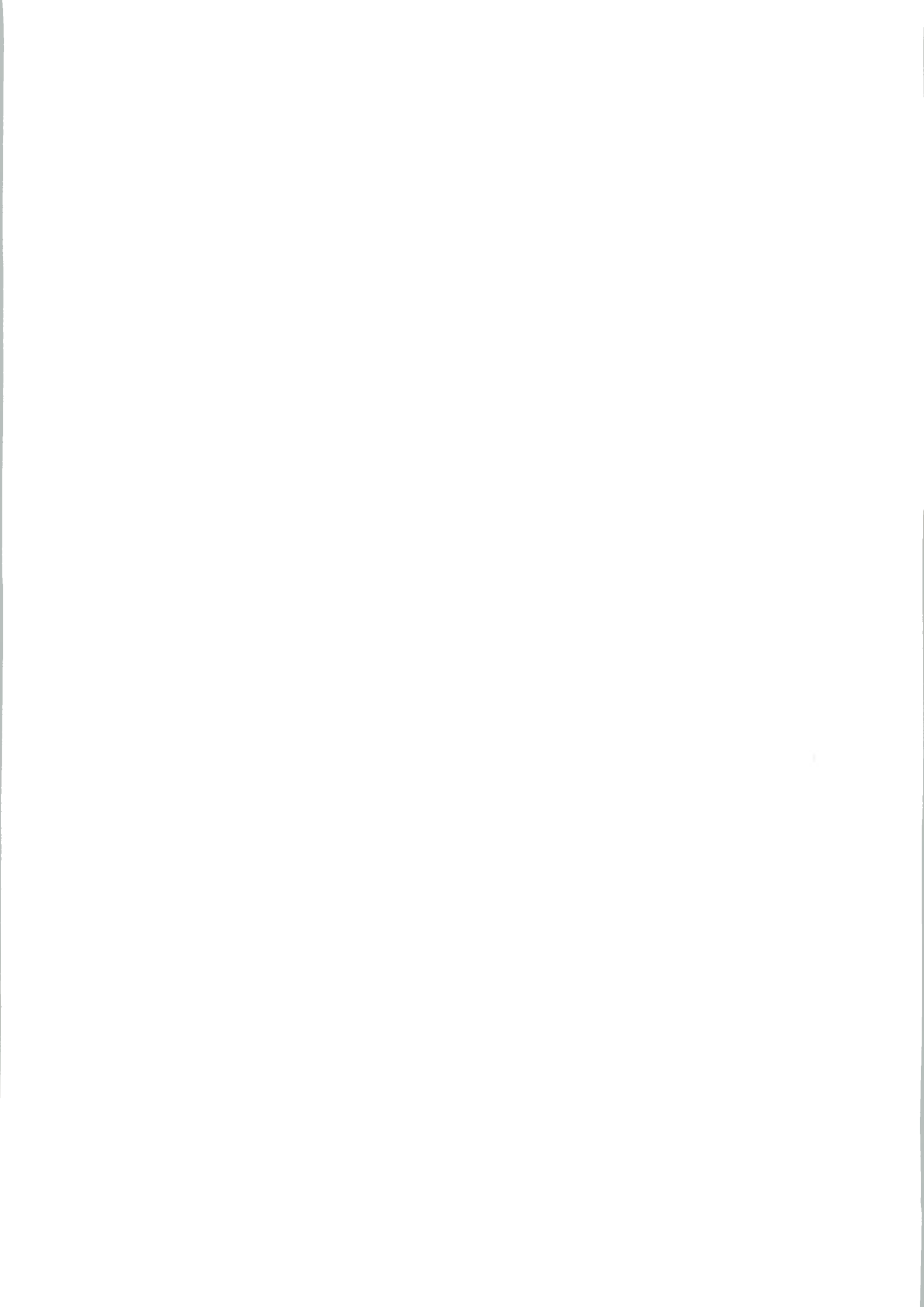
- akceptował, a zarazem nie dążył do zmiany „nie działającego” formularza (np. 4342.5.2015.S, 4342.7.2015.S, 4342.9.2015.S); w sprawie 6342.3.2014.S podanie zostało sporządzone na formularzu, ale całkiem niezależnie od jego rubryk;
- 28) w sprawie 6344.18.2015.S zachowały się prawidłowo przygotowane do uwierzytelnienia kopie kserograficzne - na stronie recto pieczęcie: „*Archiwum Państwowe w Rzeszowie stwierdza zgodność z oryginałem*”, „*Reprodukcja*”, pieczęć okrągła AP z godłem państwa oraz imienna pieczęć kierownika Oddziału z up. dyrektora AP. Na stronie verso pieczęć z wpisanymi danymi ewidencyjnymi źródłowego dokumentu i pieczętna adnotacja o opłacie skarbowej;
- 29) sporadycznie bieg spraw nie znajduje wyjaśnienia w aktach, co może wskazywać na podejmowanie niektórych czynności ustnie (m.in. telefonicznie), bez ich udokumentowania adnotacjami itp.: np. w sprawie 6342.4.2013.S odpowiedź Archiwum poprzedziła o 1 dzień złożenie wniosku, a w sprawie 6342.23.2015 znajdują się dowody uiszczenia należności, brak zaś odpowiedniego wezwania z kalkulacją;
- 30) stwierdzono zgodność czterech zaświadczeń wydanych na podstawie akt ze *Zbioru materiałów geodezyjno-kartograficznych województwa rzeszowskiego z materiałami archiwalnymi* wskazanymi jako ich podstawa (sygn. 356/nr jednostki rejestrowej 432, sygn. 892/nr jedn. rej 1566, sygn. 893/nr jedn. rej. 1602, sygn. 1786/nr jedn. rej. 414). Po wydaniu zaświadczeń jednostkom archiwalnym w wymienionym zbiorze nadano wprowadzić nowe sygnatury, niemniej Archiwum dysponuje odpowiednią konkordancją.

## 8. ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przeprowadzona kontrola potwierdziła zasadnicze ustalenia kontroli kompleksowej z 2013 r., dokonane wówczas w zakresie wydawania uwierzytelnionych odpisów, reprodukcji i zaświadczeń na podstawie materiałów archiwalnych oraz w odniesieniu do objętego nią okresu.

Biorąc pod uwagę dalszą działalność Archiwum Państwowego w Rzeszowie, zwłaszcza w latach 2014-2015, należy stwierdzić, że jednostka ta w żadnym stopniu nie zastosowała się do zalecenia w przedmiocie przestrzegania zasad postępowania administracyjnego w sprawach urzędowego potwierdzania treści materiałów archiwalnych, w tym zachowania formy postanowień, jeśli podanie załatwiane jest negatywnie. W aktach spraw objętych kontrolą, nie występowało w szczególności ani jedno postanowienie wydane na podstawie art. 219 Kpa.

Unikając wydawania formalnych odmów, na które służy zażalenie, Archiwum posługiwało się nieprecyzyjnymi zwrotami, literalnie niewykluczającymi, że odpowiednie dokumenty znajdują się w posiadaniu organu (brak taki stanowiłby poprawną przesłankę odmowy), ale stwierdzającymi tylko, że ich nie odnaleziono.



Kodeks nie dopuszcza zaś sytuacji, w której organ przechowuje dokument, ale jakoby nie wie, gdzie dokładnie on się znajduje. Takie sformułowanie nie oddawało zarazem stanu faktycznego, gdyż z okoliczności na ogół wynikał rzeczywisty brak określonych dokumentów w zasobie archiwalnym, zaś Archiwum jedynie asekurowało się poprzez użycie ostrożnościowego zwrotu. Tymczasem Kpa nie uwzględnia szczególnej sytuacji archiwów państwowych, które – w odróżnieniu od pozostałych wystawców zaświadczeń – posługują się dokumentacją wytworzoną przez inne podmioty. W konsekwencji, im również Kodeks nie dozwala na niepewność co do zawartości zgromadzonych przez nie zasobów informacyjnych.

Archiwum na ogół nie prowadziło też postępowań wyjaśniających, które zmierzałyby do ustalenia interesu prawnego wnioskodawcy (także w stosunku do restrykcyjnie rozumianych zaświadczeń w latach 2014-2015), sprecyzowania przedmiotu żądań oraz formy potwierdzenia oczekiwanej przez wnioskodawcę. Tylko sporadycznie kontrolujący mógł dopatrzeć się oznak ustnych ustaleń (zwłaszcza telefonicznych), których – poza dwoma przypadkami – nie odnotowywano, zgodnie z wymogami Kpa, w aktach sprawy. Odnośne zalecenie z 2013 r. obejmowało również powstrzymanie się przez Archiwum od korygowania albo precyzowania żądań bez udziału wnioskodawcy – która to nieprawidłowa praktyka była jednak podtrzymywana. W jednej ze spraw interesant, który domagał się określonej formy potwierdzenia – do czego w ocenie kontrolującego był uprawniony – został wręcz obcesowo skarcony przez przedstawiciela organu.

Z drugiej jednak strony, uwzględnić należy, że związanie organu co do żądanej formy urzędowego potwierdzenia należy odnosić do brzmienia przepisów unza sprzed 16 czerwca 2016 r. Nowelizacja ustawowych przepisów, która w tej dacie weszła w życie, osłabiła znaczenie nadal figurującego w ustawie art. 28 ust. 1 pkt 4, zrównując prawny charakter wszelkich form potwierdzania treści materiałów archiwalnych, tzn. traktując wszystkie jako zaświadczenia. Przypomnieć zaś należy, iż Kpa chroni żądaną treść zaświadczenia, brak w nim natomiast równie stanowczych nakazów co do formy. Preferowanie przez AP w Rzeszowie uwierzytelnionych kopii mogło więc doczekać się usankcjonowania, chociaż z pewnością nie sposób ignorować oczekiwań wnioskodawców, gdyby zostały wyraźnie zwerbalizowane w podaniu.

W odniesieniu do zagadnienia ustalania interesu prawnego znaczenie miało ograniczenie tego obowiązku przez Naczelnego Dyrektora AP w 2014 r. Niejasne mogły być też przepisy, zwłaszcza jeśli skojarzyć „wydawanie zaświadczeń”, będące przedmiotem Działu VII Kpa, ze specyficznym, restrykcyjnym rozumieniem terminu „zaświadczenie” w art. 28 ust. 1 pkt 4 unza. Niemniej jednak Archiwum nie polemizowało z odnośnymi zaleceniami w poprzednim wystąpieniu pokontrolnym, a także dysponowało zaleceniami Naczelnego Dyrektora AP z 11 października 2007 r. (znak: WOU-80-4/07),





w których wyraźnie został sformułowany m.in. wymóg wykazywania interesu prawnego w uzyskiwaniu uwierzytelnionych odpisów i reprodukcji oraz zaświadczeń.

Zaniechania w zakresie postępowania wyjaśniającego obejmowały też przypadki, gdy w zasobie archiwalnym Archiwum nie występowały dokumenty wskazane we wniosku o ich potwierdzenie, ale stan faktyczny lub prawny mógł być potwierdzony na podstawie innych materiałów archiwalnych. Archiwum nigdy nie rozpatrywało takiej sytuacji pod kątem odmowy potwierdzenia o żądanej treści ani nie porozumiewało się z wnioskodawcą, lecz arbitralnie zmieniało dokumentacyjną podstawę urzędowego potwierdzenia. Choć czyniło to w dobrej wierze, a w sprawach objętych kontrolą taka praktyka nie była przez zainteresowanych kwestionowana, to niewątpliwie dochodziło do niedozwolonego ograniczenia udziału wnioskodawców w postępowaniu.

Archiwum usunęło natomiast, co do zasady, nieprawidłowości związane z podpisywaniem pism z zakresu administracji publicznej przez Kierownika Oddziału w Sanoku. Po 2013 r. zaczął on stosować poprawnie sporządzoną pieczęć okrągłą z godłem państwa oraz formułę wskazującą, że działa z upoważnienia organu administracji – Dyrektora AP w Rzeszowie. Jednak dotyczyło to głównie sposobu oznaczania urzędowych potwierdzeń, podczas gdy z powodu odformalizowania postępowań Kierownik Oddziału nadal podpisywał we własnym imieniu pisma do interesantów – także te, które co do istoty miały treść postanowień i z tego względu powinny pochodzić od organu. W dość licznych przypadkach były to zresztą wiadomości przesyłane pocztą elektroniczną, bez zachowania rygorów korzystania ze środków komunikacji elektronicznej w administracji publicznej.

Komunikując się z interesantami drogą elektroniczną Archiwum posługiwało się zwykłą pocztą, niezapewniającą wymaganego poziomu autoryzacji, a w szczególności nie używało elektronicznej skrzynki podawczej organu administracji, o której mowa w art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Podobnie, tylko częściowo zostało wykonane zalecenie dotyczące zamieszczania adnotacji dokumentujących opłatę skarbową (pobranie, zwolnienie, wyłączenie). Szczególnie często nadal pomijane były adnotacje o zwolnieniach i wyłączeniach obowiązku zapłaty, również wymagane na podstawie właściwych przepisów prawa.

Ponadto, Archiwum, preferując wydawanie urzędowych potwierdzeń w postaci uwierzytelnionych kopii, nie dokumentowało systematycznie w aktach sprawy, co wydano wnioskodawcy. W żadnym razie nie należy oczekiwać sporządzania i zachowywania w aktach drugiego egzemplarza kopii dokumentów, niemniej powinny być odnotowywane sygnatury jednostek inwentarzowych oraz numery stron, które skopiowano, by następnie kopie poddać uwierzytelnieniu. Dotychczas te ważne informacje pojawiały się w niewielkiej części spraw w formie roboczych



notatek archiwisty prowadzącego kwerendę; czasami sprowadzone są do liczby kart. Pisma przewodnie informowały zaś o nazwach odpowiednich zespołów (zbiorów) archiwalnych, co jest ważne, ale niewystarczające. Ponadto w pismach tych z reguły nie zaznaczano, czy wydano kopie zwykłe, czy też uwierzytelnione – i najczęściej tylko kopia przelewu opłaty skarbowej rozwiewała wątpliwość. Z tych przyczyn akta sprawy nie pełniły należycie funkcji dokumentacyjnej.

W kontrolowanej jednostce nie w pełni stosowano się do prawnego nakazu, by urzędowe potwierdzenia wydawać na podstawie materiałów archiwalnych (art. 28 ust. 1 pkt 4 unza), ewentualnie na podstawie danych będących w posiadaniu organu (art. 218 § 1 Kpa). Powołane przepisy wskazują, że archiwa państwowe powinny wydawać wyłącznie potwierdzenia pozytywne. Odmienne potwierdzenia (np. o zaginięciu księgi wieczystej) mogą być wydawane na podstawie przepisów szczególnych, które z reguły są adresowane do organów innych niż archiwa. Wskazana wyżej praktyka zamieszczania negatywnych wtrętów w zaświadczeniach (o braku określonych rodzajów dokumentacji w zasobie archiwalnym) nie była uzasadniona treścią podań ani przepisami Działu VII Kpa, natomiast – jak wynika z wiarygodnych wyjaśnień Archiwum – uwzględniała oczekiwania organów, dla których były one przeznaczone, więc pośrednio była też w interesie wnioskodawców. Kontrolujący nie neguje praktycznej celowości tego rodzaju odstępstw od litery przepisów, biorąc pod uwagę, że w przeciwnym razie mogłyby nie dojść do realizacji życiowo ważnych interesów obywateli. Należy niemniej wskazać co najmniej na ryzyko wynikłe z wprowadzania wyjątkowych reguł załatwiania spraw tytułem zwyczaju i potocznej wiedzy – a taki stan rzeczy wynika z odnośnych wyjaśnień Archiwum. Praktyki odmienne od kodeksowych procedur powinny być – z zastrzeżeniem, że nie przynoszą szkody publicznym ani prywatnym interesom – miarodajnie kreowane, zatwierdzane i dokumentowane.

Niezależnie od niezgodności szeregu działań Archiwum Państwowego z przepisami prawa oraz zaleceniami Naczelnego Dyrektora AP, nie sposób stwierdzonym odstępstwom odmówić swoistej racjonalności, gdyż przyczyniały się do uproszczenia i skrócenia biegu postępowań. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z powodu powszechnie odnotowywanej niskiej kultury prawnej, paternalistyczny styl urzędowania, nacechowany podejmowaniem wielu decyzji „za” wnioskodawców albo nawet wbrew ich literalnie sformułowanej woli, odznacza się praktyczną skutecznością. Bardzo wielu wnioskodawców ma trudności z racjonalnym i precyzyjnym formułowaniem żądań oraz poprawnym korzystaniem z przysługujących im prawnych instrumentów. Dysponując gruntownym doświadczeniem praktycznym, Archiwum na ogół poprawnie odczytywało potoczne lub wręcz opaczne sformułowania w podaniach, włącznie z tymi, które nie oddawały intencji zainteresowanych. Niemniej jednak reguły *dobrej administracji* wykluczają tego rodzaju „ubezwłasnowolnienie” wnioskodawców, które koliduje z ustawowym



obowiązkiem zapewnienia obywatelom czynnego udziału w postępowaniu oraz udzielania im wyjaśnień i wskazówek, w celu uchronienia ich przed szkoda mi, jakie mogliby ponieść z powodu nieznamości prawa (art. 9 i 10 Kpa). Kodeks nie poprzestaje na załatwieniu konkretnej sprawy (realizacji wniosku), ale uwzględnia również generalne cele działania organów administracji, w tym – budzenie zaufania obywateli do władzy publicznej. Należy mieć też na uwadze, że ignorowanie woli wnioskodawców, przejawiające się w przyjmowaniu założeń, że urząd „wie lepiej” może w skrajnych przypadkach utrudnić obywatelom realizację ich słusznym interesów. Powyższe znajduje odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu uproszczonym, właściwym dla wykonywania art. 28 ust. 1 pkt 4 unza.

Kwestionując łączenie przez Archiwum opłat skarbowych z należnościami usługowymi, kontrolujący brał pod uwagę, że przywołane wyżej pismo Naczelnego Dyrektora AP – w którym dopuszczalność takiego działania została ograniczona do przypadków, gdy wnioskodawca nie potrafi określić dokumentacyjnej podstawy urzędowego potwierdzenia i archiwum państwowe „zastępuje” go w tej czynności – zostało rozesłane pod koniec kontrolowanego okresu. Wcześniej archiwa otrzymywały natomiast wskazówki bardziej przychylne dla takiego łączenia dwóch rodzajów należności, co mogło stać się źródłem dezorientacji. Choć literalnie nowe zalecenia Naczelnego Dyrektora AP (z 3 czerwca 2015 r.) nie ustanawiały zasad pobierania należności, a tylko objaśniały istniejący także wcześniej stan prawny, to uwagi w tej mierze należy więc traktować jako odnoszące się przede wszystkim do przyszłej działalności Archiwum, z pozostawieniem na dalszym planie aspektu nieprawidłowości.

## 9. OCENA KONTROLOWANEJ JEDNOSTKI

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

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

Kontrolowany konsekwentnie uchylał się od stosowania przy załatwianiu spraw procedur postępowania administracyjnego, nie stosując się ani do odnośnej ustawy, ani do zaleceń poprzedniej kontroli. Nawet gdyby uznać za sporną prawną podstawę wydawania uwierzytelnionych odpisów i kopii (niezależnie od art. 28 pkt. 4 unza), kontrolowany mógł podnieść odpowiednie zastrzeżenie w stosunku do zaleceń z 2013 r., które jednak formalnie przyjął do stosowania. Konsekwencją częściowo odformalizowanej praktyki załatwiania spraw było ograniczenie udziału wnioskodawców w postępowaniu (szczególnie w zakresie wyjaśnień) oraz nieinformowanie ich o środkach zaskarżenia negatywnych rozstrzygnięć. Dla oceny znaczenie ma również niedokładne stosowanie zasad dokumentowania opłaty skarbowej, a sporadycznie również zasad jej pobierania;



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

Kontrolowany załatwiał otrzymany wnioski zgodnie z najlepszą wiedzą, często 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 części zbadanych spraw wskazują, że dokumentów o charakterze dowodowym poszukiwano z zachowaniem należytej staranności, a pozostałe nie zaprzeczają takiej ocenie. Znaczną poprawę odnotowano pod względem techniki uwierzytelniania kopii. Zastrzeżenia budzi natomiast obciążanie interesantów nadmiernymi lub wręcz nienależnymi opłatami komercyjnymi. Ponadto, uchylanie się Archiwum od stosowania zasad postępowania administracyjnego miało, w opinii kontrolującego, aspekt niedozwolonego ułatwiania własnej pracy, ze szkodą dla praw wnioskodawców. Nie stwierdzono wprowadzić, by te praktyki negatywnie wpływały na możliwość uzyskania urzędowego potwierdzenia, co stanowiło zasadniczy przedmiot kontroli.

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

## 10. ZALECENIA POKONTROLNE

1. Przestrzeganie zasad postępowania administracyjnego w zakresie wydawania urzędowych potwierdzeń treści materiałów archiwalnych, a zwłaszcza zachowanie formy postanowień w przypadkach negatywnego załatwienia podania – art. 217-219 Kpa;
2. wnikliwe rozpoznawanie przedmiotu żądania wyrażonego w podaniu, szczególnie w zakresie występowania interesu prawnego w uzyskaniu urzędowego potwierdzenia oraz sprecyzowania przedmiotu żądania i formy, w jakiej wnioskodawca oczekuje potwierdzenia, a w przypadku wątpliwości – przeprowadzanie w niezbędnym zakresie postępowania wyjaśniającego;
3. zamieszczanie adnotacji o pobraniu lub niepobraniu opłaty skarbowej nie tylko na wydawanym egzemplarzu dokumentu (co nie było kwestionowane), ale również – wobec zrozumiałego niepozostawiania egzemplarza w aktach – na kopii pisma, przy którym przesłano dokumenty;
4. egzekwowanie i stosowanie form komunikacji elektronicznej wymaganych w postępowaniu administracyjnym.





Powyższe zalecenia, jako niewymagające szczególnych działań dostosowawczych, powinny być wdrożone nie później niż do 30 czerwca 2018 r.

kontrolujący  
Dariusz Grot  
gł. specjalista

(podpisane kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym)

dr Wojciech Woźniak  
Naczelny Dyrektor  
Archiwów Państwowych

(podpisane kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym)

