

Uzasadnienie

Projekt rozporządzenia ma na celu określenie stawek za usługi, które obecnie określone są w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania (Dz. U. poz. 240), zwanym dalej „Rozporządzeniem”. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 51o ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 oraz z 2025 r. poz. 1173), zwanej dalej „Ustawą”, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość opłat pobieranych przez przechowawców akt osobowych i płacowych, uwzględniając przy tym ponoszone przez nich koszty związane z przechowywaniem dokumentacji i sporządzaniem jej odpisów lub kopii, w szczególności koszty: wyszukania dokumentów, przygotowania dokumentów do sporządzenia odpisu lub skopiowania, sporządzenia odpisu lub kopii, zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania dokumentacji.

Rozporządzenie reguluje kwestie opłat ponoszonych przez osoby fizyczne na rzecz danego przechowawcy akt osobowych i płacowych, w związku z uzyskaniem przez nie odpisu lub kopii dokumentacji pracowniczej, w tym dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy, niezbędnych na przykład do udokumentowania okresów składkowych i nieskładkowych przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu wysokości tych świadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Priorytetowym celem projektowanego rozporządzenia jest dostosowanie stawek do obecnych realiów rynkowych, uwzględniając jednocześnie ochronę interesów usługobiorców, osób ubiegających się o wydanie kopii lub odpisu z dokumentacji pracowniczej – zwykle do celów emerytalnych lub rentowych, przed zawyżaniem cen tych usług przez komercyjnych przechowawców akt osobowych i płacowych. Czynnikiem ryzyka stanowi ich uprzywilejowana pozycja, działanie w warunkach faktycznego monopolu na przechowywanie dokumentacji osobowo-płacowej i przetwarzanie określonych w niej danych. Posiadane uprawnienia mogłyby przejawiać się w narzucaniu nadmiernych cen za usługi. Poleganie w tej kwestii całkowicie na mechanizmach wolnego rynku grozi pojawieniem się barier finansowych w zaspokajaniu ważnych interesów obywateli.

Od 2005 r. stawki w Rozporządzeniu nie zmieniły się, a jednocześnie koszty prowadzonej działalności gospodarczej znacząco wzrosły. Przechowawcy akt osobowych i płacowych występują do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z wnioskami o interpretację stawek określonych w Rozporządzeniu (obowiązujący akt normatywny nie przesądza, czy podane wysokości opłat są cenami netto czy brutto). Przedstawiają również postulaty dotyczące nowelizacji Rozporządzenia, wskazując na zmianę cen rynkowych w gospodarce w latach 2005–2024, wynikających m.in. ze wzrostu poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz w związku z cyklicznym wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę. Znaczący wpływ na wzrost kosztów mają również stałe podwyżki cen energii i podatku od nieruchomości. Z powodu nawarstwiającego się przez prawie 20 lat efektu inflacyjnego zamierzona funkcja ochrony usługobiorców może obecnie zasadnie podważać opłacalność prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przechowywania akt osobowych i płacowych.

Tym samym, przyjmując do wiadomości oczekiwania przechowawców akt osobowych i płacowych, którzy wskazują potrzebę nowelizacji Rozporządzenia, należy jednocześnie uwzględnić fakt, iż podmioty, które zawarły w przeszłości lub zawierają obecnie umowę na przechowywanie dokumentacji pracowniczej w momencie zawarcia umowy, zgodnie z art. 51u

ust. 1 Ustawy, pokrywają koszty związane z przechowywaniem dokumentacji do końca ustawowego okresu jej przechowywania. Nie jest zatem uzasadnione, by wzrost kosztów prowadzonej działalności przechowawców akt osobowych i płacowych w całości przenosić na osoby ubiegające się o wydanie kopii lub odpisu z dokumentacji pracowniczej.

Brak podjęcia działań legislacyjnych w celu znowelizowania Rozporządzenia może doprowadzić do nagłej upadłości nieznanej liczby przechowawców akt. Zgodnie ze stanem na styczeń 2025 r. podmiotów świadczących tego typu usługi jest 232.

Zgodnie z art. 51p ust. 1 Ustawy w przypadku postawienia przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości, odpowiednio, likwidator lub syndyk masy upadłości wskazuje przechowawcę akt osobowych i płacowych, któremu dokumentacja zostanie przekazana do dalszego przechowywania, zapewniając na ten cel środki finansowe na okres, jaki pozostał do wygaśnięcia umów przechowania tej dokumentacji zawartych przez przedsiębiorcę. W braku takiego wskazania przechowawcę wyznacza sąd rejestrowy, po zapewnieniu przez likwidatora lub syndyka masy upadłości środków finansowych, o których mowa w zdaniu poprzedzającym.

Art. 51p ust. 3 Ustawy doprecyzowuje ten przepis i określa, że w przypadku stwierdzenia przez sąd rejestrowy, na wniosek likwidatora lub syndyka masy upadłości, niemożności zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania, dokumentację przejmuje podmiot nadzorujący jednostkę organizacyjną, do której dokumentacja należała, a w razie braku takiego podmiotu – archiwum państwowe właściwe miejscowo lub wskazane przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

Według stanu na wrzesień 2024 r. Archiwum Państwowe w Warszawie wraz z Oddziałem Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku przechowuje największą ilość dokumentacji osobowej i płacowej po zlikwidowanych pracodawcach, w tym przejętej po upadających firmach, które akta przechowywały. Zgodnie z bazą Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (ewidencja.warszawa.ap.gov.pl) Archiwum Państwowe w Warszawie przechowuje dokumentację po 406 zlikwidowanych pracodawcach, Oddział Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku składowe dokumentację osobową i płacową po 2391 pracodawcach. Pozostałe archiwa państwowe przechowują łącznie dokumentację po ok. 4000 zlikwidowanych firm.

Należy bezwzględnie wskazać, że archiwa państwowe nie są gotowe do przejęcia nowej dokumentacji osobowo-płacowej po upadających przechowawcach akt osobowych i płacowych. Ponadto dokumentacja pracownicza nie wypełnia definicji materiałów archiwalnych wskazanych w art. 1 Ustawy, więc nie powinna zajmować powierzchni przeznaczonej co do zasady do przechowywania materiałów archiwalnych. Zgodnie ze stanem na koniec 2024 r.: 1) rezerwa magazynowa została wyczerpana w 23 obiektach sieci archiwów państwowych; 2) w ciągu najbliższych 3 lat kolejnych 36 obiektów utraci rezerwę; 3) w perspektywie kolejnych 5 lat następne 18 obiektów zostaną zapełnione. Oznacza to, że do końca 2032 r. archiwa państwowe utracą możliwość przyjmowania materiałów archiwalnych w 80% obiektów.

W związku z powyższym w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w porozumieniu z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych przeprowadzono analizę możliwych wariantów określenia nowych, maksymalnych wysokości opłat pobieranych przez przechowawców akt osobowych i płacowych.

W pierwszej kolejności przeanalizowano możliwość zachowania dotychczasowej (tj. określonej w Rozporządzeniu) relacji maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez

przechowawców akt osobowych i płacowych względem minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2005 r. określona w Rozporządzeniu opłata za sporządzenie kopii świadectwa pracy wynosiła 17 zł, co stanowiło 2% minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 r. (które wówczas wynosiło 849,00 zł). Zachowanie wskazanej relacji oznaczałoby jednak, iż opłata za sporządzenie kopii świadectwa pracy po zmianie miałaby wynieść 86,00 zł (2% z 4300,00 zł), co byłoby równoznaczne z gwałtownym, skokowym wzrostem opłat, ponoszonych przez osoby korzystające z usług przechowawców akt osobowych i płacowych celem udokumentowania okresów składkowych i nieskładkowych przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu wysokości tych świadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z tego względu oraz mając na uwadze ważny interes społeczny usługobiorców przechowawców akt osobowych i płacowych, uznano, iż nie jest zasadne wprowadzenie wzrostu opłat rzędu 405,88%, a takim byłoby podniesienie opłaty za sporządzenie kopii świadectwa pracy z 17 zł do 86 zł.

Drugim analizowanym i wybranym do realizacji wariantem było podniesienie maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez przechowawców akt o wartość skumulowanej inflacji od 2005 r. do 2023 r. Obliczono, iż w analizowanym okresie skumulowana inflacja wyniosła 84,61%. Następnie obliczono wzrost wysokości opłat o ten wskaźnik i uwzględniono 23% podatek VAT, jaki jest należny od usługi świadczonej przez przechowawców akt. Otrzymano szacowane w ten sposób wartości brutto opłat za usługi przechowawców akt, które następnie, z uwagi na dążenie organów administracji publicznej do ograniczenia skokowego wzrostu wysokości opłat uiszczanych przez usługobiorców za usługi świadczone przez przechowawców akt obniżono o 50%. To rozwiązanie uznano za racjonalny kompromis – między możliwościami finansowymi przeciętnego usługobiorcy, a racjonalnością prowadzenia działalności gospodarczej przez przechowawców akt osobowych i płacowych.

Jednocześnie należy zauważyć, iż obniżenie o 50% szacowanego wzrostu wartości usług nie oznacza spadku o 50% nowych stawek brutto, określonych z uwzględnieniem 23% stawki podatku od towarów i usług.

Ostatecznie przyjęto następujące wartości:

- 1) za sporządzenie kopii świadectwa pracy – 30 zł;
- 2) za sporządzenie kopii, z zastrzeżeniem pkt 3, innego niż świadectwo pracy dokumentu z zakresu stosunku pracy, w tym dokumentu potwierdzającego wysokość wynagrodzenia – 7 zł;
- 3) za sporządzenie kopii każdej karty kartoteki zarobkowej bądź zasiłkowej albo strony listy płac – 7 zł;
- 4) za sporządzenie odpisu świadectwa pracy, za każdą rozpoczętą stronę – 61 zł;
- 5) za sporządzenie odpisu innego niż świadectwo pracy dokumentu z zakresu stosunku pracy, w tym dokumentu potwierdzającego wysokość wynagrodzenia, za każdą rozpoczętą stronę – 14 zł;
- 6) za sporządzenie odpisu skróconego wysokości zarobków na podstawie list płac, za każdą pozycję zestawienia (kwotę wynagrodzenia rocznego albo wynagrodzenia za krótszy okres faktycznie przepracowany w ciągu roku) – 7 zł.

Jednocześnie zastrzeżono, iż łączna opłata od jednorazowo złożonego zamówienia nie może przekroczyć kwoty 350 zł.

Przepisy projektowanego rozporządzenia przewidują, że do opłat za sporządzenie odpisów i kopii dokumentacji, zamówionych przed dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia, stosować się będzie przepisy Rozporządzenia.

Przewiduje się, że projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowane rozporządzenie nie zawiera przepisów technicznych, wobec czego nie podlega notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt rozporządzenia, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408) został udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Informacja w zakresie zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zostanie przedstawiona po zakończeniu etapu uzgodnień międzyresortowych.