

MAREK KONSTANKIEWICZ

**PRAWNE REGULACJE
DZIAŁALNOŚCI ARCHIWALNEJ W POLSCE**
(STAN PRAWNY Z DNIA 1 STYCZNIA 2010 ROKU)*

Działalność archiwalną jako przedmiot regulacji prawnych można zdefiniować, wskazując na rodzaje czynności na nią się składających czy też na funkcje spełniane przez archiwa lub szerzej – przez administrację archiwalną. Zarówno w ujęciu nauki, jak i obowiązujących norm prawnych są nimi przede wszystkim gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie i udostępnianie materiałów archiwalnych. Przedmiotem tych działań jest szeroko rozumiana dokumentacja mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej i z racji tego przechowywana wiecześnie. Właśnie konieczność ochrony podlegających wiecystemu przechowywaniu archiwaliów oraz jednoczesnego umożliwienia korzystania z nich wydaje się główną „osią” norm prawnych, których ogół można nazwać prawem archiwalnym. Prawo archiwalne wypada uznać za dziedzinę prawa publicznego (administracyjnego),

MAREK KONSTANKIEWICZ – Instytut Historii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: mkonstan@hektor.umcs.lublin.pl. Zainteresowania badawcze: historia XX w., historia administracji, archiwistyka, zarządzanie dokumentacją, historia kolejnictwa.

* Niniejszy artykuł powstał na podstawie referatu o tym samym tytule, przedstawionego dnia 6 IX 2007 r. na V Powszechnym Zjeździe Archiwistów Polskich w Olsztynie oraz w związku z mijającą 1 I 2009 r. dwudziestą piątą rocznicą obowiązywania *Ustawy z 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*.

choć obejmuje ono również elementy zarówno cywilno-, jak i karnoprawne¹. Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest wskazanie przynajmniej najistotniejszych aktów prawa powszechnie obowiązującego (według stanu prawnego z dnia 1 stycznia 2010 roku), regulujących poszczególne obszary działalności archiwalnej.

Tak rozumiane prawo archiwalne ma wiele punktów styknych z kompleksem norm prawnych dotyczących dokumentacji w ogólności, także tej, która ze względu na swą przydatność podlega jedynie czasowemu przechowywaniu. Oba rodzaje dokumentacji łączy podobieństwo funkcji, jaką spełniają u swych wytwórców, a także zbieżne niekiedy rozwiązania stosowane w ich przechowywaniu, ewidencjonowaniu czy udostępnianiu. Aktualnie obowiązujące w Polsce przepisy dostarczają przykładów instytucji prawnych obejmujących swym zakresem zarówno dokumentację archiwalną, jak i tę, która do archiwalnej nie jest zaliczana. Wydaje się jednak, że specyfika archiwaliów i problemów (także prawnych) z nimi związanych przemawia za odróżnieniem tego kompleksu norm od „prawa dokumentacyjnego” czy też „prawa o dokumentacji”, przy poszanowaniu licznych związków istniejących między nimi².

Przegląd regulacji prawnych dotyczących archiwaliów należy zacząć od norm zawartych w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* – akcie zajmującym pozycję hierarchicznie najwyższą w polskim systemie źródeł prawa³. Jej art. 73 ustanawia wolności badań naukowych, korzystania z dóbr kultury, a także nauczania i twórczości artystycznej. Realizowanie każdej z tych wolności może wiązać się z dostępem do materiałów archiwalnych, będących przede wszystkim dobrami kultury i podstawą prowadzenia badań naukowych lub edukacji. Jednocześnie art. 6 *Konstytucji* zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia odpowiednich warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, co w odniesieniu do archiwaliów oznacza

¹ W. Pęksa, *Prawo archiwalne – wprowadzenie do zagadnienia*, [w:] *Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywy zmian*, red. H. Robótka, Toruń 2007, s. 17–20.

² Nieco odmiennie: tamże, s. 19. Na przybliżoną jedynie orientację w polskim korpusie prawa regulującego postępowanie z dokumentacją pozwala *Wykaz ważniejszych aktów prawnych regulujących zasady postępowania z dokumentacją* autorstwa E. Borodija i M. Konstankiewicza, którego 34 części, pod zmieniającym się tytułem, zamieszczono w kwartalniku „Archiwista Polski” w latach 2001–2009. Odnotowano tam około 800 aktów prawa powszechnie obowiązującego z lat 1936–2009, z których część w chwili obecnej nie ma już mocy obowiązującej. Jest to kontynuacja podobnego wykazu zawartego w podręczniku *Kancelaria i archiwum zakładowe*, red. Z. Pustuła, Warszawa 2000, s. 113–119.

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU, 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

w szczególności utrzymywanie odpowiednich wyspecjalizowanych instytucji oraz podejmowanie działań służących ochronie materiałów archiwalnych.

Druga grupa uregulowań konstytucyjnych, które można tu wskazać, odnosi się już tylko do niektórych rodzajów archiwaliów. Po pierwsze, art. 61 *Konstytucji* ustanawia prawo obywatela do uzyskiwania informacji (których nośnikami są również archiwalia) o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Po drugie, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3), a także do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 4), co również może odnosić się do zasobu archiwalnego.

Wiodące znaczenie dla polskiego prawa archiwalnego ma w obecnej chwili *Ustawa z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, potocznie oraz w dalszej części tekstu określana mianem ustawy archiwalnej⁴. W ciągu 26 lat swego obowiązywania, czyli pomiędzy 1 stycznia 1984 a 1 stycznia 2010 roku, była ona zmieniana 27 razy, z czego aż 26 nowelizacji przypadło na lata 1996–2009. Pierwotny tekst ustawy liczył 60 artykułów (pogrupowanych w 7 rozdziałów), spośród których dotąd zmieniono 35 (niekiedy wielokrotnie), uchylono 7 (niekiedy po wcześniejszych zmianach), dodano zaś 32 (niektóre później jeszcze zmieniając), przy okazji zwiększając liczbę rozdziałów o dwa.

Jednocześnie w sposób wyraźny zagadnienia archiwalne są obecnie wyłączone spod regulacji *Ustawy z 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, będącej podstawowym aktem prawnym w dziedzinie ochrony dóbr kultury⁵. Normy ustawy archiwalnej można uznać również za przepisy szczególne wobec *Ustawy z 2001 roku o dostępie do informacji publicznej*, w tym zakresie, w jakim materiały archiwalne zawierają informacje o sprawach publicznych⁶. Zarazem ustawa archiwalna zawiera przepisy dotyczące dokumentacji w ogólności i nie zawsze są one związane z działalnością archiwalną w sensie ścisłym.

⁴ *Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, DzU, 2006, nr 97, poz. 673 (tekst jednolity) z późn. zm. Artykuły cytowane w dalszej części tekstu bez bliższego określenia są artykułami tej właśnie ustawy.

⁵ *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, DzU, 2003, nr 162, poz. 1568 z późn. zm., art. 2 ust. 2. Uwagi na temat rozgraniczenia tych regulacji, odnoszące się do stanu prawnego obowiązującego w momencie wejścia w życie ustawy archiwalnej, przedstawił W. Stępnia, *Archiwalia w polskim systemie prawnym ochrony dóbr kultury*, Archeion, t. 82, 1987, s. 63–76.

⁶ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, DzU, 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm., art. 1 ust. 2.

Kluczowa dla polskiego prawa archiwalnego jest konstrukcja narodowego zasobu archiwalnego i związana z nią definicja materiałów archiwalnych. Sama definicja została zamieszczona w artykułach od 1 do 3 ustawy archiwalnej i zawiera odesłanie do definicji dokumentu elektronicznego zawartej w *Ustawie z 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁷.

Konstrukcja prawna narodowego zasobu archiwalnego ma służyć objęciu ochroną prawną wszystkich materiałów archiwalnych, bez względu na ich status własnościowy. Realizowane jest to poprzez sformułowanie w ustawie ogólnego obowiązku ochrony archiwaliów (art. 12) oraz wprowadzenie zakazu ich wywozu za granicę bez odpowiedniego zezwolenia (art. 14). Przestrzeganie obu dyrektyw jest zabezpieczone sankcjami karnymi, przewidzianymi w przepisach karnych, zawartymi w artykułach od 52 do 54. Ponadto art. 12a daje podstawę do zastosowania środka zapobiegającego zniszczeniu, uszkodzeniu lub utracie archiwaliów poprzez ich czasowe przeniesienie do archiwum państwowego. Zwrotu archiwaliów nielegalnie wywiezionych z innego państwa Unii Europejskiej po 31 grudnia 1992 roku dotyczą art. 14a i 14b, które odsyłają do odpowiednio stosowanych przepisów rozdziału 6 cytowanej już *Ustawy z 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Wreszcie kwestie ochrony archiwaliów na wypadek wojny reguluje *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*⁸, podpisana w Hadze w 1954 roku.

W art. 2 ust. 2 ustawy archiwalnej wprowadzono podział narodowego zasobu archiwalnego na zasób państwowy oraz niepaństwowy, opierając się na kryterium prawa własności archiwaliów. Państwowy zasób archiwalny, którego dotyczy większość przepisów ustawy archiwalnej, jest bliżej zdefiniowa-

⁷ *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, DzU, 2005, nr 64, poz. 565 z późn. zm., art. 3 pkt 2. W definiowaniu dokumentu elektronicznego należy uwzględnić również przepisy *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych*, DzU, 2006, nr 206, poz. 1517, będącego aktem wykonawczym do ustawy archiwalnej. Por. G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Warszawa–Kraków 2007, s. 42 i 184–185.

⁸ *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., DzU, 1957, nr 46, poz. 212. S. Kłys, *Ochrona zbiorów archiwalnych w świetle niektórych norm prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, [w:] *Czas i dokument. Studia nad procesem aktotwórczym*, red. A. Wirski, Koszalin 1997, s. 77–86.

ny w art. 15, w którym wskazano przesłanki zaliczenia doń określonej dokumentacji. Po pierwsze jest to status jej wytwórcy (art. 15 ust. 1 pkt. 1 i 1a) lub status wytwórcy w połączeniu z faktem znalezienia się materiałów na terytorium Polski (art. 15 ust. 1 pkt 2). W pierwszym przypadku chodzi o organy i jednostki organizacyjne zarówno państwowe, jak i samorządu terytorialnego, w drugim – o obce organy władzy i administracji państwowej. Z brzmienia przytoczonych przepisów wynika, że materiały z obu tych grup nie mogą znajdować się poza państwowym zasobem archiwalnym. Natomiast archiwalia wytworzone przez inne niż wskazane wcześniej podmioty mogą przejść na własność państwa i zarazem znaleźć się w państwowym zasobie archiwalnym (art. 15 ust. 2). Jednocześnie w art. 7 wprowadzono zakaz zbywania materiałów wchodzących do państwowego zasobu archiwalnego oraz przekazywania ich (poza wypadkami określonymi w ustawie) jednostkom, które nie prowadzą działalności w zakresie państwowego zasobu archiwalnego⁹.

Z podziałem narodowego zasobu archiwalnego na zasoby państwowy i niepaństwowy wiążą się poważne różnice w sposobie regulowania przez prawo kwestii administrowania nimi. Zwraca uwagę znacznie wyższy poziom szczegółowości uregulowań dotyczących państwowego zasobu archiwalnego i dokumentacji wchodzącej doń z mocy prawa, obejmujący kwestie ustroju podmiotów nim zarządzających oraz narastania, opracowywania i udostępniania tego zasobu.

Dla prawnej regulacji ustroju podmiotów zajmujących się działalnością archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego istotne znaczenie ma art. 22 ust. 1 ustawy archiwalnej, który ustanawia państwową sieć archiwalną i zawiera wyliczenie kategorii ogniw na nią się składających. Z tym związany jest art. 4 powierzający ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawowanie, za pośrednictwem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, nadzoru nad narodowym zasobem archiwalnym. Podstawę prawną do podejmowania działań w tym zakresie daje art. 21 ust. 2 upoważniający ten ostatni organ do kontroli jednostek wchodzących w skład państwowej sieci archiwalnej w zakresie wykonywania przepisów ustawy, spod której zostały jednak wyłączone archiwa wyodrębnione. Nie określono bliżej trybu przeprowadzania owych kontroli, ponadto

⁹ Pewne wątpliwości może budzić zaliczenie do państwowego zasobu archiwalnego materiałów wytwarzanych przez samorząd terytorialny, na co zwrócił uwagę Z. Pustuła, *Ochrona prawna dokumentacji organów i jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Archiwa samorządowe w służbie mieszkańców i administracji publicznej. Referaty II Krajowego Sympozjum Archiwalnego, 28–29 września 1999 r.*, red. J. Poraziński, Z. Pustuła, Warszawa 1999, s. 56–57.

brakuje norm dających podstawę do koordynowania działania sieci archiwalnej przez jakikolwiek organ.

Najbardziej szczegółowe regulacje o charakterze ustrojowym odnoszą się do archiwów państwowych. Zadań oraz trybu powoływania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (a także jego zastępców) jako centralnego organu administracji rządowej dotyczą artykuły od 18 do 18e i art. 21 ustawy archiwalnej oraz jedno rozporządzenie¹⁰. Art. 20 jest podstawą działania Rady Archiwalnej przy Naczelnym Dyrektorzcie Archiwów Państwowych, będącej organem doradczym i opiniodawczym, natomiast artykuły od 24 do 28 dotyczą podporządkowanych Naczelnemu Dyrektorowi archiwów państwowych. Określono tu między innymi ich podział na dwa rodzaje: archiwa centralne i niemające charakteru centralnego. Te regulacje uzupełniają akty rangi podustawowej tworzące i likwidujące poszczególne archiwa, z których część została wydana jeszcze przed wejściem w życie ustawy (por. art. 58).

Liczną grupę instytucji archiwalnych stanowią archiwa wyodrębnione, do kwietnia 2007 roku noszące nazwę archiwów państwowych wyodrębnionych. Są one wyliczone w art. 29 ust. 1 ustawy archiwalnej, ich zasób zaś określono w art. 30 i 31. W art. 19 wskazano organy właściwe w sprawach tych archiwów, między innymi władne do określenia w drodze zarządzeń (przy udziale ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) ich organizacji wewnętrznej. Uwagę zwraca dynamiczna rozbudowa katalogu tego rodzaju archiwów, która nastąpiła po roku 1989. W pierwotnym tekście ustawy było ich 5, obecnie jest to już 15 kategorii instytucji, z czego niektóre w istocie są autonomicznymi sieciami archiwalnymi. Biorąc pod uwagę ich całkowitą niezależność od Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, w Polsce obecnie funkcjonuje nie jedna, lecz wiele państwowych służb archiwalnych, czy też – innymi słowy – mamy do czynienia z wyrażną decentralizacją administracji archiwalnej¹¹.

Spśród archiwów wyodrębnionych szczególny status, także ze względu na sposób jego uregulowania, ma Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, przechowujący zasób archi-

¹⁰ *Rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych*, DzU, 1984, nr 41, poz. 218.

¹¹ Zmianę nazwy tej kategorii archiwów wprowadzono ustawą z dnia 2 marca 2007 r., zob. DzU, 2007, nr 64, poz. 426. Niestety, w wielu przepisach, w tym także w ustawie archiwalnej (np. w art. 9), pozostało dawne określenie „archiwa państwowe wyodrębnione”. A. Barszcz, *Głos w sprawie archiwów wyodrębnionych*, *Problemy Archiwistyki*, 2009, nr 3 [on-line]. [Dostęp 23 września 2009 r.]. Dostępny w World Wide Web: http://www.archiwa.gov.pl/images/stories/Wydawnictwa/7ab1_publ.pdf.

walny określony w art. 31 ust. 3 ustawy archiwalnej, a także w artykułach 25, 26, 27, 29 i 68 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 roku o tymże Instytucie. W tym ostatnim akcie szczegółowo określono ustrój Instytutu, wskazano tryb przejmowania dokumentacji wchodzącej do jego zasobu oraz zapewnienia do niej dostępu, a także poddano ją ochronie karnoprawnej¹².

Wreszcie w skład państwowej sieci archiwalnej wchodzi archiwa zakładowe organów państwowych, państwowych jednostek organizacyjnych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych. Zasady tworzenia i funkcjonowania tych archiwów określono w artykułach od 33 do 35 ustawy archiwalnej.

Działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzą jeszcze trzy kategorie podmiotów, nienależące do państwowej sieci archiwalnej, wyliczone w art. 22 ust. 2. Pierwszą z nich stanowią jednostki organizacyjne posiadające powierzony zasób archiwalny, co do statusu których ustawa nie czyni żadnych zastrzeżeń. Kolejnymi są państwowe i samorządowe biblioteki oraz muzea, o ile przechowują i gromadzą materiały archiwalne. Nie należąc do państwowej sieci archiwalnej w zakresie posiadanego zasobu archiwalnego, pełnią funkcje jej jednostek i podlegają przepisom ustawy archiwalnej (art. 39), natomiast ich status i funkcjonowanie są określone przepisami odpowiednich ustaw¹³.

W ustawodawstwie archiwalnym nader lakonicznie uregulowany jest status pracowników służb archiwalnych. Jedynie Naczelnaj Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz archiwów państwowych dotyczy art. 40 ustawy archiwalnej, który w istocie odsyła do właściwych pragmatyk służbowych¹⁴. Bardzo zróżnicowana jest sytuacja prawna personelu pozostałych kategorii instytucji archiwalnych, gdyż zastosowanie znajdują tu przepisy dotyczące pracowników odpowiednich państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych.

¹² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, DzU, 2007, nr 63, poz. 424 (tekst jednolity) z późn. zm. D. Manja, *Polskie prawo archiwalne a archiwum wyodrębnione Instytutu Pamięci Narodowej*, [w:] *Prawo archiwalne*, s. 102–114.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, DzU, 1997, nr 5, poz. 24 z późn. zm., oraz Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, DzU, 1997, nr 85, poz. 539 z późn. zm.

¹⁴ Kwalifikacje zawodowe pracowników archiwów państwowych określono w *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej*, DzU, 2009, nr 211, poz. 1630, załącznik 1, tabela III, część IV.

Obszerne regulacje prawne dotyczą wykonywania działalności archiwalnej w zakresie gromadzenia materiałów archiwalnych. Chodzi tu o całokształt działań podejmowanych przez administrację archiwalną, mających na celu zabezpieczenie powstałych w przeszłości i powstających współcześnie archiwaliów i ich umieszczenie w archiwach historycznych. Obejmują one ingerencje administracji archiwalnej w procesy narastania dokumentacji, rozstrzygnięcie o nadaniu określonym materiałom statusu archiwaliów oraz procedury przejmowania tych ostatnich przez właściwe archiwa historyczne. Obok norm ustawy archiwalnej kluczowe znaczenie mają tu przepisy zawarte w *Rozporządzeniu Ministra Kultury z 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych*, w dalszej części tekstu cytowanym jako rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją. Należy podkreślić, że regulacje te dotyczą zasadniczo tej dokumentacji, która z mocy prawa wchodzi do państwowego zasobu archiwalnego¹⁵.

Pierwszą grupę uregulowań istotnych dla tego zagadnienia stanowią te, które odnoszą się do całości dokumentacji, bez względu na jej ewentualne zakwalifikowanie do materiałów archiwalnych. W art. 5 i 6 sformułowano ogólny, ciężący na państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych obowiązek przechowywania i zabezpieczania narastającej dokumentacji. W par. 3 wspomnianego rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją nakazano tym podmiotom posługiwanie się wykazami akt, będącymi podstawą rzeczowej klasyfikacji dokumentacji oraz kwalifikacji jej ze względu na okresy przechowywania, w tym kwalifikowania jako materiałów archiwalnych. W przepisie tym określono też charakter wykazów akt jako aktów kierownictwa wewnętrznego poszczególnych jednostek organizacyjnych, wprowadzanych jednakowoż przy współudziale administracji archiwalnej. Udział tej ostatniej wiąże się z obecnością w wykazach akt zapisów o kwalifikacji dokumentacji do wieczystego przechowywania oraz ze znaczeniem klasyfikacji rzeczowej dla nadania układu materiałom archiwalnym w toku ich opracowywania.

Artykuł 34 ust. 3 przyznaje Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych oraz dyrektorom archiwów państwowych kompetencję do wyznaczania jednostek organizacyjnych wytwarzających materiały archiwalne. Dla takiej jednostki oznacza to obowiązek utworzenia archiwum zakładowego, zapewnienia warunków do jego właściwego funkcjonowania (art. 34) oraz pod-

¹⁵ *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych*, DzU, 2002, nr 167, poz. 1375.

danie tego archiwum kontroli wykonywanej przez administrację archiwalną (art. 21 ust. 2 oraz art. 28 pkt 4). Ponadto art. 6 ust. 2 przewiduje zatwierdzanie wprowadzanych w tych jednostkach normatywów dotyczących postępowania z dokumentacją przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

Jedną z najważniejszych bodaj instytucji prawa archiwalnego wydaje się obligatoryjny udział administracji archiwalnej w brakowaniu dokumentacji. Według par. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją brakowanie we wszystkich państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, bez względu na ewentualne uznanie ich lub nie za wytwarzające materiały archiwalne, dopuszczalne jest dopiero po uzyskaniu zgody Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych lub dyrektora właściwego archiwum państwowego. Ponieważ załącznik nr 1 do rozporządzenia w swych ustępach 2 i 3 zawiera podstawę prawną do przekwalifikowania do wieczystego przechowywania przez administrację archiwalną przy okazji wyrażania takowej zgody każdego niemal dokumentu, to w odniesieniu do tej instytucji prawnej można mówić o nadzorze archiwalnym w sensie ścisłym.

Szczególne regulacje zawierają natomiast inne rozporządzenia do ustawy archiwalnej. Pierwsze, wydane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji w 2006 roku, dotyczy dokumentacji elektronicznej, drugie zaś – przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego w tym samym roku – jednostek publicznej radiofonii i telewizji¹⁶.

Powyższe uregulowania nie dotyczą szeregu państwowych jednostek organizacyjnych prowadzących archiwa wyodrębnione, wymienionych w art. 5 ust. 3 ustawy archiwalnej. Wskazane tam organy są upoważnione do samodzielnego regulowania w drodze zarządzeń zasad klasyfikowania, kwalifikowania, archiwizowania oraz brakowania narastającej u określonych aktotwórców dokumentacji. Podobne wyłączenie zawiera art. 6 ust. 3. Warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy nie zastrzegają nawet udziału odpowiednich archiwów wyodrębnionych w nadzorze nad narastaniem i brakowaniem dokumentacji. W odniesieniu do akt wytwarzanych w komórkach organizacyjnych do spraw obronnych kwestie te ma uregulować niewydane wciąż od roku 2007

¹⁶ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*, DzU, 2006, nr 206, poz. 1518, dalej cytowane jako rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi; *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, ewidencjonowania, kwalifikowania, klasyfikacji oraz udostępniania materiałów archiwalnych tworzących zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji*, DzU, 2006, nr 98, poz. 680.

rozporządzenie prezesa Rady Ministrów (art. 5 ust. 4), do wykonywania zaś kontroli nad istniejącymi w nich archiwami wyodrębnionymi minister obrony narodowej może upoważnić szefa Centralnego Archiwum Wojskowego (art. 19 ust. 3). Natomiast cytowane już rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi reguluje również tryb brakowania tego rodzaju dokumentacji w podmiotach, w których utworzono archiwa wyodrębnione. Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, że zarządzenia dotyczące kwalifikacji dokumentacji w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu stanowią tajemnicę państwową (art. 5 ust. 5).

Odrębnego omówienia wymagają rozporządzenia zawierające normy odnoszące się do kwalifikowania określonych rodzajów dokumentacji do wieczystego przechowywania jako materiałów archiwalnych, wydane na podstawie innych ustaw niż ustawa archiwalna. Po pierwsze, są to kompletne wykazy akt, stanowiące załączniki do instrukcji kancelaryjnych dla urzędów zespolonej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego oraz wszystkich szczebli samorządu terytorialnego¹⁷. Podobny charakter mają kwalifikatory akt sądowych dla sądów powszechnych i wojskowych¹⁸ oraz akt spraw toczących się przed organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹. Trzecia grupa tego rodzaju norm dotyczy dokumentacji powstającej podczas przeprowadzania wszelkiego rodzaju wyborów powszechnych i referendum²⁰. Należy zauważyć, że jedynie delegacje ustawowe

¹⁷ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie*, DzU, 1998, nr 161, poz. 1109 z późn. zm.; *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych*, DzU, 1999, nr 112, poz. 1319 z późn. zm.; *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu*, DzU, 1998, nr 160, poz. 1074 z późn. zm.; *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa*, DzU, 1998, nr 160, poz. 1073 z późn. zm.

¹⁸ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie archiwizowania akt spraw sądowych*, DzU, 2004, nr 46, poz. 443; *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2002 r. w sprawie archiwizacji akt spraw sądów wojskowych*, DzU, 2002, nr 220, poz. 1857 z późn. zm.

¹⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela*, DzU, 2005, nr 136, poz. 1143.

²⁰ *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 października 2000 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU, 2000, nr 83, poz. 944 z późn. zm.; *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 sierpnia*

do wydania rozporządzeń z tej ostatniej kategorii zastrzegają udział Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w ich stanowieniu.

We wszystkich wyliczonych rozporządzeniach określono tryb wyrażania zgody przez właściwe organy administracji archiwalnej na brakowanie odnośnych rodzajów dokumentacji, co oznacza zarazem możliwość przekwalifikowania do materiałów archiwalnych akt niemających takiej kwalifikacji w wykazach akt lub kwalifikatorach. Te odrębne regulacje wydają się zabezpieczać przyszłe archiwalia, lecz w praktyce występuje kłopotliwa niekiedy konieczność równoczesnego stosowania norm zawartych w rozporządzeniu z 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją oraz w wymienionych przepisach szczególnych.

Działania związane z gromadzeniem zasobu archiwalnego wieńczy przejmowanie archiwaliów przez odpowiednie archiwa historyczne. W artykułach od 25 do 27 ustawy archiwalnej określono zasady rozmieszczenia zasobu w archiwach państwowych z uwzględnieniem statusu i siedzib twórców dokumentacji, jednocześnie sankcjonując ukształtowane nawet niezgodnie z tymi zasadami zasoby archiwów istniejących w momencie wejścia w życie ustawy. Same procedury przejmowania archiwaliów przez archiwa państwowe w zasadniczy sposób są uregulowane w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy archiwalnej, ale również w przepisach szczególnych – m.in. dotyczących akt spraw sądowych czy akt stanu cywilnego²¹. Z kolei art. 13 *Usta-*

2001 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, DzU, 2001, nr 90, poz. 1005 z późn. zm.; Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, DzU, 2002, nr 209, poz. 1781 z późn. zm., dotyczące również dokumentacji z referendów lokalnych; Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego, DzU, 2003, nr 102, poz. 951; Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 czerwca 2004 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, DzU, 2004, nr 150, poz. 1580 z późn. zm.

²¹ *Rozporządzenie Ministra Kultury z 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją. Odnośnie do dokumentacji elektronicznej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2006 r., rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz rozporządzenie tegoż ministra z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych, DzU, 2006, nr 206, poz. 1519. Odnośnie do przejmowania akt stanu cywilnego: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu pro-*

wy z 1995 roku o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników wyłącza dokumentację związaną z nadaniem numeru identyfikacji podatkowej z przekazywania do archiwów państwowych²².

Odębnie unormowane jest przejmowanie przez archiwa państwowe materiałów z archiwów wyodrębnionych. W art. 32 uzależniono przekazanie tych archiwaliów od ustania okoliczności uzasadniających przechowywanie ich w archiwum wyodrębnionym, przy czym ustawa nie określa wprost takowych przesłanek, odsyłając jedynie do przepisów prawnych chroniących interesy państwa i obywateli. Wobec archiwów wyodrębnionych nie sformułowano również dyrektyw odnośnie do trybu przejmowania przez nie archiwaliów oraz rozmieszczenia ich zasobu.

Ustawa archiwalna dopuszcza wyjątki od zasady wieczystego przechowywania archiwaliów wyłącznie przez archiwa państwowe. Z mocy prawa dotyczy to muzeów i bibliotek, które zasób archiwalny już przechowują. Po drugie, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych może powierzyć jednostce organizacyjnej na jej wniosek czasowe lub wieczyste przechowywanie lub gromadzenie materiałów archiwalnych (art. 38)²³.

Przepisem szczególnym jest art. 28 ust. 5 *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o kinematografii*, według którego do działalności FilMOTEKI Narodowej oraz filmotek regionalnych (które mogą być tworzone przez organy samorządu terytorialnego) w zakresie gromadzenia państwowego zasobu archiwalnego zastosowanie mają przepisy ustawy archiwalnej, przy czym art. 30 wzmiankowanej ustawy reguluje nieodpłatne przekazywanie określonych materiałów FilMOTECE Narodowej²⁴.

Specyficzna sytuacja prawna powstała po znowelizowaniu w roku 2006 *Ustawy z 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji*. Według art. 37a i 37b tej ustawy akta spraw prowadzonych przez komornika wraz z urządzeniami

wadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów, DzU, 1998, nr 136, poz. 884 z późn. zm.

²² *Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników*, DzU, 2004, nr 269, poz. 2681 (tekst jednolity) z późn. zm.

²³ Użyte w art. 30 i 35 ust. 2 ustawy archiwalnej sformułowanie o przechowywaniu zasobu historycznego przez niektóre archiwa wyodrębnione oraz archiwa zakładowe szkół wyższych wydaje się odnosić raczej do zasobu, który z zasady nie powinien się w tych archiwach w ogóle znajdować (czyli akt innych jednostek organizacyjnych niż tych, w których archiwa funkcjonują), niż do prawa wieczystego jego przechowywania. Por. definicję zasobu historycznego w art. 25 ust. 2.

²⁴ *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii*, DzU, 2005, nr 132, poz. 1111 z późn. zm.

ewidencyjnymi stanowiące materiały archiwalne wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego. Czasowo mają być one przechowywane przez Krajową Radę Komorniczą, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy archiwalnej dotyczących archiwów zakładowych. Kontrola nad ich przechowywaniem oraz wyrażanie zgody na niszczenie dokumentacji niestanowiącej materiałów archiwalnych zostały zastrzeżone Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych oraz dyrektorom archiwów państwowych. Zasady kwalifikacji dokumentacji komorniczej oraz tryb jej przejmowania przez archiwa państwowe uregulowano w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 2007 roku. Tym samym w ustawie innej niż ustawa archiwalna znalazł się przepis włączający do państwowego zasobu archiwalnego dokumentację wytwarzaną przez osoby wykonujące jeden z zawodów prawniczych oraz powierzający w istocie prowadzenie działalności archiwalnej w zakresie państwowego zasobu archiwalnego organowi samorządu zawodowego²⁵.

Stosunkowo niewiele uwagi przepisy prawa archiwalnego poświęcają nader istotnej funkcji archiwów, jaką jest opracowywanie zgromadzonego w nich zasobu. Można tu przywołać ogólne dyrektywy zabezpieczenia i ochrony archiwaliów oraz zapewnienia dostępu do nich. Jedynie art. 21 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 1a zawiera normę kompetencyjną upoważniającą Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych do sprawowania nadzoru nad opracowaniem materiałów archiwalnych poprzez wydawanie zarządzeń podległym mu archiwom państwowym. Brakuje natomiast podstaw choćby do przeprowadzenia standaryzacji metod opracowania archiwaliów w skali państwowej sieci archiwalnej²⁶.

Doniosłym zadaniem wykonywanym w różnych formach przez archiwa jest zapewnienie dostępu do zgromadzonego w nich zasobu. Tekst ustawy ar-

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, DzU, 2006, nr 167, poz. 1191 (tekst jednolity), z uwzględnieniem jej nowelizacji z dnia 24 maja 2006 r., por. DzU, 2006, nr 135, poz. 949; *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie archiwizowania akt spraw komorniczych*, DzU, 2007, nr 144, poz. 1012 z późn. zm. Aktualne tu są też wątpliwości dotyczące włączania do państwowego zasobu archiwalnego dokumentacji wytwarzanej przez organy samorządowe. Informacje o wynikach konsultacji w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o notariacie oraz ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji, druk 1838.

²⁶ Tymczasem przykładem takiej regulacji może być *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 października 2008 r. w sprawie sposobu ewidencji materiałów bibliotecznych*, DzU, 2008, nr 205, poz. 1283, dotyczące bibliotek wchodzących w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej, w którego treści poruszono również kwestie dokumentacji o charakterze archiwalnym.

chiwalnej posługuje się znanym w metodyce archiwalnej pojęciem udostępniania archiwaliów, lecz nie definiując go wprost, zawęża nieco jego znaczenie, przynajmniej w odniesieniu do archiwów państwowych. Przepisy ustawy odrębnie traktują bowiem o przeprowadzaniu kwerend oraz kopiowaniu (art. 16 ust. 2a), wydawaniu uwierzytelnionych odpisów, wyciągów i reprodukcji archiwaliów oraz zaświadczeń na ich podstawie (art. 28 pkt 5) i wreszcie o działalności naukowej, wydawniczej, popularyzatorskiej i informacyjnej archiwów (art. 28 pkt. 6 i 7), której prowadzenie również może wiązać się z zapewnieniem dostępu do archiwaliów. To sugeruje, że na gruncie ustawy pojęcie udostępniania zasadniczo należy utożsamiać z umożliwianiem przez archiwa zainteresowanej osobie bezpośredniego wglądu w materiały archiwalne.

Ogólne zasady udostępniania państwowego zasobu archiwalnego zostały określone w art. 16 i 17 ustawy archiwalnej. Jest ono bezpłatne (w przeciwieństwie do towarzyszących mu usług archiwalnych) i nie wymaga wykazywania się posiadaniem interesu prawnego. Samo udostępnienie jest czynnością materialno-techniczną, której istotą jest umożliwienie skorzystania z prawa dostępu do archiwaliów, nie zaś jego przyznanie. Dopiero odmowa udostępnienia ma formę decyzji administracyjnej, a jej przesłankami mogą być jedynie stan fizyczny archiwaliów oraz możliwość naruszenia prawnie chronionych interesów państwa, jednostek organizacyjnych lub obywateli, względnie ustawowo chronionych tajemnic (art. 17 ust. 1 i 1a)²⁷.

Tym samym mówiący o drugiej z tych przesłanek art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy archiwalnej zawiera swoiste odesłanie do wszystkich przepisów prawa, ustanawiających w chwili obecnej kilkadziesiąt tajemnic. Po pierwsze, są one związane z ochroną szeroko pojętej prywatności jednostek, uregulowaną między innymi w przepisach kodeksu cywilnego, *Ustawy z 1994 roku o prawie*

²⁷ Na odmienności obecnie obowiązującego trybu udostępniania, wobec unormowanego w przepisach wcześniejszych, zwrócił uwagę D. Grot, *Regulacje prawne dotyczące udostępniania materiałów archiwalnych*, Archiwista Polski, nr 4, 2000, s. 46–47. Tryb ten, przyjęty od samego początku w ustawie archiwalnej, jest zbieżny z rozwiązaniami wprowadzanymi do polskiego porządku prawnego na przełomie XX i XXI w. oraz zgodny z obowiązującą normą konstytucyjną. Szczegółowe uwagi na temat regulacji prawnej dotyczącej udostępniania zasobu archiwów państwowych z uwzględnieniem pierwotnego brzmienia ustawy archiwalnej oraz późniejszych jej nowelizacji czyni D. Grot, *Dostępność archiwów państwowych (część trzecia)*, Problemy Archiwistyki, nr 2, 2009 [on-line]. [Dostęp 19 maja 2009 r.]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.archiwa.gov.pl/images/stories/Wydawnictwa/8a.pdf>, oraz tenże, *Dostępność zasobów archiwów państwowych (część czwarta)*, Problemy Archiwistyki, nr 3, 2009 [on-line]. [Dostęp 21 września 2009 r.]. Dostępny w World Wide Web: http://www.archiwa.gov.pl/images/stories/Wydawnictwa/DGrot_3.pdf.

autorskim i prawach pokrewnych (w zakresie ochrony wizerunku i tajemnicy korespondencji) czy *Ustawy z 1997 roku o ochronie danych osobowych*. Ochronie interesu publicznego (choć nie wyłącznie) służy ograniczenie dostępu do dokumentacji zawierającej określone informacje między innymi na podstawie *Ustawy z 1999 roku o ochronie informacji niejawnych*²⁸.

Odrębne regulacje, choć zasadniczo zbieżne ze wskazanymi zasadami ogólnymi, zawierają dwa rozporządzenia do ustawy archiwalnej. Pierwsze dotyczy dokumentacji, od wytworzenia której nie upłynęło 30 lat, i w praktyce czyni względny zakaz jej udostępniania wyrażony w art. 17 ust. 1 ustawy²⁹. Drugie odnosi się do materiałów przechowywanych w archiwach wyodrębnionych, z wyjątkiem Instytutu Pamięci Narodowej³⁰.

Odnosnie do regulacji prawnych dotyczących innych form zapewnienia dostępu do archiwaliów można wskazać choćby obowiązek rejestracji każdorazowego sporządzenia kopii materiałów zawierających informacje niejawne z zasobu archiwów państwowych oraz wyodrębnionych³¹. Przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń na podstawie archiwaliów, które jest nader istotną dla obrotu prawnego formą działania archiwów, określają przepisy prawa administracyjnego proceduralnego³². Dla szeroko rozumianej działalności popularyzatorskiej, informacyjnej czy wydawniczej szczególnie zna-

²⁸ D. Grot, *Dostęp do archiwaliów a inne prawa i wolności. Stan prawny na 31 grudnia 2005 r.*, Archeion, t. 109, 2006, s. 10–41; *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, DzU, 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, DzU, 2006, nr 90, poz. 631 (tekst jednolity) z późn. zm.; D. Kot, *Autorsko-prawne zagadnienia gromadzenia i udostępniania materiałów archiwalnych*, Archiwista Polski, nr 2, 2001, s. 9–33; *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*, DzU, 2002, nr 101, poz. 926 (tekst jednolity) z późn. zm., która – nawiasem mówiąc – w rozdziałach 3 i 4 przy określaniu warunków dopuszczalności przetwarzania danych osobowych wyróżnia cele historyczne i archiwalne; *Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*, DzU, 2005, nr 196, poz. 1631 (tekst jednolity) z późn. zm.

²⁹ *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie określenia szczegółowych wypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych*, DzU, 2009, nr 156, poz. 970.

³⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych*, DzU, 2008, nr 107, poz. 679.

³¹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów, umieszczania na nich klauzul tajności, a także zmiany nadanej klauzuli tajności*, DzU, 2005, nr 205, poz. 1696, par. 7 ust. 5.

³² *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, DzU, 2000, nr 98, poz. 1071 (tekst jednolity) z późn. zm., art. 217–219.

czenie mają problemy związane z prawną ochroną własności intelektualnej oraz prywatności³³.

W całkowicie odrębny sposób uregulowano dostęp do materiałów archiwalnych (wraz z publikowaniem informacji w nich zawartych) w przepisach *Ustawy z 1998 roku o Instytucji Pamięci Narodowej* oraz *Ustawy z 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów*³⁴. Na marginesie warto dopowiedzieć, że specyfiką tej pierwszej ustawy jest uregulowanie w jej art. 35b trybu załączania przez każdego własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień i wyjaśnień do dokumentacji go dotyczącej przechowywanej przez Instytut (por. art. 51 ust. 4 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*).

Odnoszący się do udostępniania archiwaliów znajdujących się w archiwach zakładowych art. 35 ust. 3 wskazuje na kierownika jednostki organizacyjnej, w której funkcjonuje archiwum, jako władnego do podejmowania decyzji w tym przedmiocie. Przesłanki odmowy udostępnienia w tym przypadku również – jak się wydaje – określa art. 17 ust. 1 i 1a, przy czym w świetle cytowanego już rozporządzenia z 2008 roku w sprawie określenia szczególnych wypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych, udostępnienie archiwaliów przed upływem 30 lat od ich wytworzenia dopuszczalne jest tylko w archiwach zakładowych szkół wyższych oraz jednostek publicznej radiofonii i telewizji³⁵.

³³ R. Kusyk, *Digitalizacja archiwaliów. Dylematy prawne*, Archeion, t. 107, 2004, s. 285–300.

³⁴ *Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, DzU, 2007, nr 63, poz. 424 (tekst jednolity); *Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów*, DzU, 2007, nr 63, poz. 425 (tekst jednolity) z późn. zm.; P. Perzyna, M. Polańska-Bergman, *Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – aspekty prawne funkcjonowania i udostępniania materiałów archiwalnych w latach 2000–2007*, Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej, t. 1, 2008, s. 13–33.

³⁵ E. Perłakowska, *Udostępnianie dokumentacji w archiwum zakładowym i składnicy akt – stan prawny i praktyka*, [w:] *Archiwa i archiwiszczy w dobie społeczeństwa informacyjnego. Pamiętnik IV Powszechnego Zjazdu Archiwistów Polskich, Szczecin, 12–13 września 2002 r.*, t. 1, red. D. Nałęcz, Toruń 2002, s. 145–161. Do archiwów zakładowych jednostek publicznej radiofonii i telewizji ma zastosowanie ponadto *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, ewidencjonowania, kwalifikowania, klasyfikacji oraz udostępniania materiałów archiwalnych tworzących zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji*, DzU, 2006, nr 98, poz. 680.

Drugą częścią narodowego zasobu archiwalnego jest wyróżniany na podstawie kryterium własnościowego niepaństwowy zasób archiwalny, będący w istocie swoistą zbiorowością zasobów poszczególnych właścicieli archiwaliów. Ustawa przyznaje tym ostatnim szeroki zakres swobody w zakresie ustalania zasad ochrony i kształtowania tego zasobu (art. 13) oraz trybu jego udostępniania (art. 45 ust. 2). Nawet ustanowiony w art. 41 ust. 1 podział zasobu niepaństwowego na ewidencjonowany i nieewidencjonowany, uzależniony od statusu właścicieli, ma w gruncie rzeczy charakter porządkowy, gdyż ustalenie sposobu owego ewidencjonowania także jest pozostawione uznaniu tych ostatnich, wobec braku przepisów ustanawiających jakiegokolwiek zasady w tej mierze lub przyznających władcze kompetencje administracji archiwalnej³⁶.

Z podziałem zasobu niepaństwowego na ewidencjonowany i nieewidencjonowany wiążą się różnice w zakresie ograniczeń w korzystaniu z prawa własności. Odnośnie do zasobu ewidencjonowanego obowiązuje zakaz zbywania materiałów doń należących (art. 8), podczas gdy materiały wchodzące do zasobu nieewidencjonowanego nie mogą być jedynie wywożone za granicę bez zezwolenia (art. 14), a obrót nimi jest ograniczony prawem pierwokupu przysługującym archiwom państwowym i wyodrębnionym (art. 9). W roku 2007 zostały uchylone przepisy ustawy dotyczące prowadzenia rejestru niepaństwowego zasobu archiwalnego. Wpis archiwaliów do tego rejestru następował jedynie na wniosek ich właściciela. Obecnie brakuje mechanizmów służących choćby kompleksowemu gromadzeniu informacji o niepaństwowych zbiorach archiwalnych. Jedynym narzędziem oddziaływania na tę sferę pozostaje możliwość zawierania przez ministra właściwego do spraw kultury porozumień z odpowiednimi podmiotami w sprawie współpracy archiwów niepaństwowych z państwową siecią archiwalną (art. 45 ust. 4).

Ustawa archiwalna reguluje również przejmowanie archiwaliów z zasobu niepaństwowego na własność państwa (co oznacza włączenie ich do państwowego zasobu archiwalnego). Odnośnie do części ewidencjonowanej zasobu może to nastąpić na mocy decyzji jej dotychczasowego właściciela (art. 44 ust. 2) lub w razie likwidacji niepaństwowej jednostki organizacyjnej (art. 44 ust. 1). Wobec zakazu zbywania materiałów stanowiących zasób ewidencjonowany uchylony w 2007 roku art. 10 przewidywał możliwość wypłacenia ekwiwalentu za nakłady związane z przechowywaniem archiwaliów wcho-

³⁶ Specyficznym przykładem uregulowania w umowie międzynarodowej spraw ochrony i udostępniania niepaństwowego zasobu archiwalnego jest art. 25 *Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.*, por. DzU, 1998, nr 51, poz. 318.

dających do zasobu niepaństwowego w razie ich przekazania do jednostki państwowej sieci archiwalnej.

W posiadanie materiałów stanowiących nieewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny jednostki państwowej sieci archiwalnej mogą wejść w drodze zakupu, przy czym niektóre z nich mogą skorzystać z prawa pierwokupu (art. 9 i art. 47 ust. 3). Do obu kategorii zasobu niepaństwowego ma zastosowanie instytucja prawna przejmowania tych materiałów w depozyt przez ogniwa państwowej sieci archiwalnej (art. 11, art. 44 ust. 3 oraz art. 47 ust. 5). Warto dodać, że w przypadku bibliotek i muzeów przejmowanie przez nie nowych archiwaliów jest ograniczone z zasady właśnie do materiałów proweniencji prywatnej (art. 22 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 2).

Należy zasygnalizować, że ustawa archiwalna zawiera również przepisy odnoszące się do szeroko rozumianej dokumentacji, także tej niemającej statusu materiałów archiwalnych. Wspomniane były już art. 5 i 6 oraz wydane do art. 5 rozporządzenia, które stanowią istotny element regulacji dotyczących narastającego zasobu archiwalnego³⁷. W art. 36 określono status i zasady funkcjonowania składnic akt tworzonych w tych państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, które nie zostały wyznaczone jako wytwarzające materiały archiwalne.

Szersze zastosowanie mają przepisy zawarte w rozdziałach 4a i 4b ustawy archiwalnej, dotyczące dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania. Komercyjne przechowywanie takiej dokumentacji jest działalnością regulowaną i odnoszą się do niej przepisy rozdziału 4a ustawy archiwalnej, wydane na ich podstawie trzy rozporządzenia oraz przepisy *Ustawy z 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*³⁸. Natomiast przepisy rozdziału 4b regulują postępowanie z przedmiotową dokumentacją w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy, przewidując

³⁷ Rozporządzenie z 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją określa również tryb postępowania z dokumentacją w razie likwidacji państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej.

³⁸ *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia rodzaju wykształcenia uznanego za specjalistyczne oraz dokumentów potwierdzających posiadanie praktyki zawodowej, wymaganych od osób wykonujących niektóre czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców*, DzU, 2005, nr 68, poz. 596; *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców*, DzU, 2005, nr 32, poz. 284; *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania*, DzU, 2005, nr 28, poz. 240; *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, DzU, 2007, nr 155, poz. 1095 (tekst jednolity) z późn. zm.

między innymi w celu jej przechowywania utworzenie specjalnego archiwum państwowego (art. 51u ust. 3), którego nazwę określiło dopiero rozporządzenie ministra kultury z 2004 roku o jego powołaniu³⁹.

Dokonany w niniejszym opracowaniu, skrótowy z konieczności, przegląd obowiązującego na początku 2010 roku prawa archiwalnego skłania do poczynienia pewnych uwag ogólnych. W kwestii ustroju administracji archiwalnej pierwsza z nich dotyczy statusu państwowej sieci archiwalnej. Należy stwierdzić brak podstaw prawnych do koordynowania jej działalności czy przynajmniej standaryzacji (choćby w zakresie informacji archiwalnej) i ograniczenie funkcji kontrolnych Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych jedynie do archiwów zakładowych. Nadto działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzą podmioty nienależące do tejże sieci, a nawet niewymienione w ustawie archiwalnej (jak FilMOTEKA Narodowa, FilMOTEKI regionalne oraz Krajowa Rada Komornicza).

Wreszcie czysto nominalny charakter ma przynależność do państwowej sieci archiwalnej archiwów wyodrębnionych. Jest to bardzo liczna i w ostatnim okresie systematycznie powiększająca się kategoria instytucji archiwalnych, które cieszą się znaczną samodzielnością w swej działalności. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego ujednolicają jedynie tryb udostępniania ich zasobu, nie obejmując jednak archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, którego funkcjonowanie jest uregulowane w sposób całkowicie niemal odrębny. Co więcej, jednostki organizacyjne, wytwarzające dokumentację wchodzącą do zasobu archiwów wyodrębnionych, mają całkowitą autonomię w kwestii ustalania zasad jej narastania, brakowania i archiwizowania.

Odnosnie do gromadzenia archiwaliów uwagę zwraca dominacja regulacji dotyczących państwowego zasobu archiwalnego czy też dokumentacji mogącej z mocy prawa wejść w jego skład. Dążąc do zabezpieczenia współcześnie powstających źródeł historycznych, ustanowiono zasady postępowania z całością dokumentacji w podmiotach publicznych, począwszy od momentu jej narastania aż po brakowanie lub archiwizację, wyposażając administrację archiwalną w stosowne kompetencje nadzorcze. Oprócz przepisów ustawy archiwalnej i rozporządzeń wydanych na ich podstawie duże znaczenie ma w tej kwestii co najmniej kilkanaście rozporządzeń wydanych do innych ustaw. Fakt ten dobrze ilustruje zjawisko rozproszenia norm dotyczących archiwaliów w całym korpusie prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast podmiotom wytwarzającym materiały archiwalne wchodzące do niepaństwowego zasobu archiwalnego została pozostawiona pełna swoboda w za-

³⁹ *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej*, DzU, 2004, nr 142, poz. 1503.

kresie kształtowania tego zasobu i ewentualnego przekazywania go publicznym instytucjom archiwalnym.

Jedną z najistotniejszych kwestii, jeśli chodzi o udostępnianie archiwaliów, wydaje się problem zrównoważenia i uzgodnienia, z jednej strony, prawa dostępu do nich, z drugiej zaś – postulatu zabezpieczenia wieczyście przechowywanej dokumentacji, a przede wszystkim konieczności ochrony interesów, praw i wolności podmiotów, których treść archiwaliów choćby pośrednio dotyczy. W przeciągu ostatnich lat znacznie wzrosła szczegółowość prawnych uregulowań szeroko rozumianego obiegu informacji w społeczeństwie, co skomplikowało kontekst działania archiwów. Dotyczy to przede wszystkim ochrony danych osobowych oraz dostępu do informacji znajdującej się w gestii podmiotów publicznych i w znacznej mierze związane jest z rozwojem i upowszechnieniem się techniki cyfrowej⁴⁰. Regulacje w tej dziedzinie – zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej – stanowią pewną nowość w polskim porządku prawnym i zostały doń wprowadzone znacznie później od obecnie obowiązującej ustawy archiwalnej, która niezmienniana od 1983 roku w swym zasadniczym zrębie, funkcjonuje dziś w zupełnie innych warunkach faktycznych i prawnych.

Ponadto warto zwrócić uwagę na dużą różnorodność regulacji prawnych dotyczących udostępniania państwowego zasobu archiwalnego w poszczególnych kategoriach instytucji go przechowujących, jakkolwiek są one oparte w większości na dość zbliżonych zasadach (co nasuwa pytanie o uzasadnienie takich formalnych w istocie odrębności). Znowu znaczny zakres swobody został pozostawiony właścicielom niepaństwowego zasobu archiwalnego w kwestii zapewnienia dostępu do niego. Co więcej, niemal brakuje obecnie wyraźnych podstaw prawnych do objęcia tego zasobu jednolitym i publicznym systemem informacji archiwalnej.

Nawet syntetyczny opis stanu prawnego istniejącego dokładnie w 26. rocznicę wejścia w życie ustawy archiwalnej wskazuje na dużą zmienność prawa archiwalnego w ostatnich kilkunastu latach. Stanowi to wyraźny kontrast ze znikomą liczbą nowelizacji aktów prawnych poprzedzających obecną ustawę, dokonanych w porównywalnych co do długości okresach ich obowiązywania. Ponadto normy dotyczące bezpośrednio lub pośrednio działalności archiwalnej występują w licznych aktach prawnych, w tym w wielu ustawach

⁴⁰ D. Nałęcz, *Dostęp do zasobu archiwalnego w społeczeństwie informatycznym*, [w:] *Historia – archiwistyka – ludzie. Księga pamiątkowa w pięćdziesiątą rocznicę powołania Archiwum Państwowego w Rzeszowie*, red. J. Basta, G. Zamojski, Warszawa–Rzeszów 2000, s. 19 i 23; też, *Ochrona danych osobowych – otwarte problemy*, *Archeion*, t. 109, 2006, s. 5–9.

innych niż ustawa archiwalna i w wydanych do nich rozporządzeniach wykonawczych. Rozpoznanie stanu prawnego odnoszącego się do działalności archiwalnej może być punktem wyjścia zarówno do analizy funkcjonowania prawa archiwalnego na przestrzeni minionego ćwierćwiecza i dokonywanych w tym czasie jego modyfikacji, jak i do dyskusji nad wprowadzeniem w nim zmian w przyszłości.

Legal provisions of archival activity in Poland (legal status as of 1.01.2010)

Summary

This article attempts in a concise way to present legal provisions concerning archival activities that are in force in Poland as of the beginning of 2010. The most important legal provisions concerning the preservation of archival materials, structure of public archival institutions and the appraisal, arrangement, description and access of state archival holding and the definition of status of not state archival holding were indicated. They are in the *Constitution of the Republic of Poland* of 1997, in *The act on national archival holding and archives of 1983* together with executive orders and a number of other acts, international agreements and regulations.

The dispersion of these norms among a vast number of legal acts and numerous and fragmentary changes made to the most important ones, constitute substantial problems of the Polish archival law. The other problem is also the increase of details in provisions concerning broadly understood circulation of information in society. These issues should be taken into account during the discussion on changes in Polish archival law.