

## Prawne uwarunkowania dostępu do zasobu archiwów państwowych w Polsce (stan prawny z dnia 1 grudnia 2002 roku)

I. Spośród wielu czynników wpływających na możliwość udostępniania archiwaliów dla wszelkiego rodzaju potrzeb, niebagatelną rolę odgrywają uwarunkowania o charakterze prawnym. Ich znaczenie w dużej mierze wynika ze specyficznej cechy dokumentacji archiwalnej, jaką jest jej unikatowość. Z zasady określona informacja zawarta jest tylko w jednym, niepowtarzalnym dokumencie, nie ma więc innych możliwości wejścia w jej posiadanie. Rodzi to konieczność zapewnienia aktom właściwej ochrony oraz zagwarantowania im bezpieczeństwa. Pośredni związek mają z tym normy prawne dotyczące zabezpieczenia narastającego zasobu archiwalnego i selekcji akt. Wszak celowe bądź przypadkowe zniszczenie dokumentacji czyni iluzorycznymi wszelkie uprawnienia w zakresie dostępu do informacji. Równie kluczowe znaczenie ma opracowanie archiwaliów wraz ze stworzeniem efektywnego systemu informacji o ich zawartości<sup>1</sup>.

Przedmiotem poniższych rozważań są prawne uwarunkowania udostępniania akt, rozumianego szeroko jako wszelkie formy zaznajomienia użytkownika czy petenta archiwum z informacjami zawartymi w jego zasobie<sup>2</sup>. Niniejszy artykuł odnosi się jedynie do udostępniania dokumentacji stanowiącej państwową zasób archiwalny i przechowywanej w archiwach państwowych. Dotyczące tego normy prawa archiwalnego są szeroko stosowane. Ponadto udostępnianie materiałów archiwalnych przez inne podmioty (jednostki państwowej sieci archiwalnej) poddane jest licznym regulacjom szczególnym.

II. Prawo dostępu do materiałów archiwalnych znajduje swe umocowanie w normach konstytucyjnych. Art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>1</sup> D. Grot, *Regulacje prawne dotyczące udostępniania materiałów archiwalnych*, „Archiwista Polski” 2000, nr 4, s. 45; D. Nałęcz, *Dostęp do zasobu archiwalnego w społeczeństwie informatycznym*, w: *Historia, archiwistyka, ludzie. Księga pamiątkowa w pięćdziesiątą rocznicę powołania Archiwum Państwowe w Rzeszowie*, Warszawa-Rzeszów 2000, s. 21–25.

<sup>2</sup> C. Biernat, *Problemy archiwistyki współczesnej*, Warszawa 1977, s. 259–261; D. Grot, *op. cit.*, s. 45; H. Robótka, B. Ryszewski, A. Tomczak, *Archiwistyka*, Warszawa 1989, s. 10–11, 91–92.



z 1997 r. formułuje generalne prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Szczególnym jego rodzajem jest wynikające z art. 61 ust. 1 prawo uzyskiwania informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej oraz osób pełniących publiczne funkcje. Na prawo do uzyskiwania informacji składa się prawo dostępu do informacji, w tym także do dokumentów, oraz prawo do przekazania informacji w sposób zrozumiały dla odbiorcy<sup>3</sup>. Uprawnienia tego rodzaju oraz zakres ich ograniczeń określone są także w aktach prawa międzynarodowego: Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>4</sup>

Po raz pierwszy prawne gwarancje dostępu do dokumentów urzędowych pojawiły się w prawie szwedzkim w XVIII w., a od Rewolucji Francuskiej uprawnienia tego rodzaju zaliczane są do katalogu praw człowieka. Dostęp do akt urzędowych, także tych zarchiwizowanych, jest ważnym elementem kontroli społeczeństwa nad władzą, poprzez zapewnienie jawności jej funkcjonowania, stąd nieprzypadkowe są jego ograniczenia w państwach totalitarnych<sup>5</sup>.

Archiwalia są nie tylko nośnikami informacji o sprawach publicznych, ale także wchodzi w skład dziedzictwa kulturowego. Stanowią ważną podstawę prowadzenia badań naukowych (w szczególności historycznych), a także mogą odgrywać swą rolę w szeroko rozumianej edukacji. Z tego względu dostępu do archiwaliów dotyczy także treść art. 73 Konstytucji. Statuuje on wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania oraz wolność korzystania z dóbr kultury. Urzeczywistnieniu tych wolności służy, wynikający z art. 6 ust. 1 Konstytucji, obowiązek utrzymywania przez władze publiczne odpowiednich placówek i udzielania pomocy chcącym z nich korzystać<sup>6</sup>.

Z dostępem do archiwaliów ściśle wiąże się konieczność ochrony niektórych informacji zawartych w dokumentacji przed ich ujawnieniem i związanymi z tym naruszeniami określonych dóbr. Ponieważ są to ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, mogą być one ustanowione wyłącznie ustawowo i tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także dla ochrony wolności i praw innych osób<sup>7</sup>. Art. 61 ust. 3 Konstytucji wprowa-

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. sprostowaniem), dalej: Konstytucja. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 76-77; A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 91-93.

<sup>4</sup> Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284, z późn. zm.; Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>5</sup> D. Nałęcz, *op. cit.*, s. 13; D. Nałęcz, *Europejska polityka dostępu do archiwów*, „Archeion” 1998, t. 99, s. 63; A. Piskorz-Ryń, *op. cit.*, s. 88-90; W. Stępnia, *UNESCO na rzecz dostępu obywateli do akt tajnych służb państw represyjnych*, „Archiwista Polski” 2000, nr 2, s. 51-56.

<sup>6</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 18, 97-98.

<sup>7</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji.



dza ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych tudzież ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zestaw norm prawnych dotyczących obiegu informacji, których nośnikiem jest dokumentacja archiwalna, uzupełnia treść art. 51 Konstytucji. Władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje o obywatelach wyłącznie w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym. Z kolei każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Głównym aktem prawa w dziedzinie postępowania z materiałami archiwalnymi jest ustawa z 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, określana mianem „ustawy archiwalnej”<sup>8</sup>. Zaliczyć ją można do grupy aktów prawnych regulujących zarówno społeczny obieg informacji, jak i korzystanie oraz ochronę dóbr kultury.

Wykonywaniu praw obywatelskich w dziedzinie informacji publicznej służy ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jakkolwiek do jej zakresu przedmiotowego należą wszystkie informacje o sprawach publicznych, nie tylko bieżących czy aktualnych, ale też dotyczących przeszłości, nie narusza ona przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Pod tym określeniem można rozumieć ustawę archiwalną w zakresie, w jakim materiały archiwalne są nośnikami informacji publicznej<sup>9</sup>. Ustawową konkretyzację art. 73 Konstytucji stanowi po części ustawa z 1962 r. o ochronie dóbr kultury, z której zakresu stosowania materiały archiwalne są wyłączone<sup>10</sup>. Tak więc można uznać, iż ustawa archiwalna w stosunku do obu przywołanych tu aktów prawnych pełni funkcję przepisów szczególnych.

III. Obowiązująca ustawa archiwalna nie zawiera definicji udostępniania akt, a co więcej w tym zakresie posługuje się różnymi określeniami terminologicznymi. W artykule 23 udostępnianie materiałów archiwalnych oraz prowadzenie działalności informacyjnej wymienia jako elementy działalności archiwalnej, co pokrywa się z takim rozumieniem tych zagadnień przyjmowanym w archiwistyce. Natomiast określając zakres działania archiwów państwowych (art. 28) udostępnianie

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 VII 1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jednolity, Dz. U. 2002, nr 171, poz. 1396), dalej: u.a.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198), art. 1 ust. 2. Istotą prawa dostępu do informacji publicznej jest uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych, łącznie z wglądem do dokumentów urzędowych (art. 3, ust. 1 i 2). Cecha aktualności dotyczy stanu wiedzy zawartej w informacji, nie zaś aktualności samych spraw publicznych. O ustawie szerzej: M. J a b ł o Ń s k i, K. W y g o d a, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jednolity Dz. U. 1999, nr 98, poz. 1150 z późn. zm.), art. 4, pkt 2.



materiałów archiwalnych (obok ich ewidencji, przechowywania, opracowywania i zabezpieczania) wylicza oddzielnie (art. 28 pkt 3) od wydawania uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów, reprodukcji materiałów archiwalnych i zaświadczeń na podstawie materiałów archiwalnych (art. 28 pkt 5). W odrębnych punktach wymienia też prowadzenie prac naukowych i wydawniczych (art. 28 pkt 6) oraz działalność informacyjną i popularyzatorską (art. 28 pkt 7), które to rodzaje działalności także są związane z udostępnianiem archiwaliów. Dodatkowo po nowelizacji z 2001 r. w artykule 16 pojawiło się określenie „usługi archiwalne”, obejmujące między innymi wyszukiwanie, prowadzenie kwerend, kopiowanie i fotokopiowanie akt.

Wynikającymi z przepisów prawa czynnikami limitującymi dostęp do zasobu archiwalnego są odpłatność udostępniania oraz przesłanki odmowy przez właściwy organ dostępu do akt. W obecnym stanie prawnym nie jest natomiast istotny cel, dla którego akta mają być udostępnione. Fakt nieposiadania obywatelstwa polskiego przez osobę pragnącą zapoznać się z archiwaliami, skutkuje jedynie odmiennościami proceduralnymi, sprowadzającymi się do wyrażenia przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych zgody na udostępnienie<sup>11</sup>.

Kwestia odpłatności za udostępnianie archiwaliów została objęta dwiema nowelizacjami ustawy archiwalnej z lat 2000–2001. Jej art. 16 ust. 1 stanowi, że udostępnianie archiwaliów dla potrzeb nauki, kultury, techniki i gospodarki jest bezpłatne. Natomiast rozporządzeniem ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może być ustanowiona odpłatność za udostępnianie akt do innych celów niż wymienione w art. 16 ust. 1. Ustawa nakazuje, by rozporządzenie to uwzględniało w szczególności koszty ponoszone przez archiwa w związku z przygotowaniem archiwaliów do udostępnienia, ich wyszukaniem, konserwacją związaną z udostępnieniem oraz wykonaniem odpisów i kopii (art. 16 ust. 2). Rozporządzenie to nie zostało do chwili obecnej wydane, w związku z czym brak aktualnie podstawy do odpłatnego udostępniania archiwaliów, ze względu na cel<sup>12</sup>.

Przez dodanie ust. 2a do art. 16 wprowadzono pojęcie usług archiwalnych obejmujących wyszukiwanie, prowadzenie kwerend, kopiowanie, fotokopiowanie i konserwację archiwaliów dla potrzeb wynikających z art. 16 ust. 1, a więc dla udostępniania, które jest bezpłatne. Nie uregulowano w ustawie trybu określania wysokości opłat za usługi archiwalne. Za pomocą tej konstrukcji zachowano bezpłatność udostępniania, a dopuszczono pobieranie opłat za usługi wykonywane przez archiwa, towarzyszące niektórym formom zapewnienia dostępu do akt.

<sup>11</sup> Art. 16 ust. 4 u.a.

<sup>12</sup> W literaturze podano w wątpliwość zasadność bezpłatnego udostępniania archiwaliów (na przykład dokumentacji budowlanej, geodezyjnej lub geologicznej) dla potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż tak rozumieć można zapis art. 16 ust. 1 o udostępnianiu dla celów techniki i gospodarki. R. B a n d u c h, *Potrzeby zmian niektórych regulacji prawnych dotyczących udostępniania materiałów archiwalnych w archiwach państwowych*, „Archiwista Polski” 2000, nr 2, s. 49.



IV. Kluczowe znaczenie dla zakresu dostępności archiwaliów ma art. 16 ust. 3 ustawy archiwalnej, który zawiera upoważnienie Dyrektora Archiwum Państwowego do odmowy udostępnienia archiwaliów w uzasadnionych przypadkach<sup>13</sup>. Mamy tu do czynienia z elementem uznania administracyjnego, ustawa bowiem nie określa w sposób zamknięty katalogu przesłanek takiego rozstrzygnięcia. Odmowa udostępniania akt może wynikać przede wszystkim z nałożonego na archiwa obowiązku zabezpieczenia przechowywanego wiecześnie zasobu. Chodzi tu o względy konserwatorskie oraz należyte opracowanie zasobu (nadanie aktom trwałego porządku umożliwiającego odnalezienie poszukiwanej informacji). Materia ta jest regulowana aktami kierownictwa wewnętrznego państwowej służby archiwalnej, związanymi zwykle z konkretnymi formami udostępniania<sup>14</sup>.

Ustawowe przesłanki odmowy dostępu do akt wynikają z art. 17 ust. 1. Stanowi on, iż archiwalia podlegają udostępnianiu po upływie 30 lat od ich wytworzenia, o ile nie narusza to prawnie chronionych interesów państwa i obywateli. Tak więc udostępnianie archiwaliów podporządkowano tu dwóm zasadom: zachowania okresu karencji oraz ochrony prawnych dóbr innych podmiotów.

Jednocześnie ustawa zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w drodze rozporządzenia szczególnych wypadków oraz trybu udostępnienia przed upływem wskazanego okresu 30 lat (art. 17, ust. 2). Obecnie kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2000 r., które zastąpiło rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z 1984 r. Zezwala ono na wcześniejsze udostępnienie akt w przypadkach uzasadnionych potrzebami nauki i kultury (par. 1, ust. 1 i 3). Jedynym warunkiem jest tu poszanowanie prawnie chronionych interesów państwa i obywateli oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych. Poprzednie rozporządzenie wskazywało jako przesłankę udostępnienia potrzeby nauki, postępu technicznego oraz organizacji i zarządzania gospodarką narodową<sup>15</sup>.

Ponadto dla potrzeb nauki i kultury w każdym przypadku mają być udostępniane akta powstałe do końca 1989 roku w związku z działalnością partii i organizacji politycznych, również pod takimi samymi warunkami (par. 1, ust. 2 i 3). *Ratio legis* tej regulacji polega na umożliwieniu dostępu do akt budzących duże zainteresowanie, w tym także nauki historycznej, w szczególności do dokumenta-

<sup>13</sup> O charakterze prawnym udostępniania archiwaliów: D. Grot, *op. cit.*, s. 47.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 50 i 52. Przykładowo: zarządzenie nr 4 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 18 V 2000 r. w sprawie organizacji udostępniania materiałów archiwalnych w archiwach państwowych.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 XII 2000 r. w sprawie określenia szczególnych przypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych (Dz. U. 2001, nr 13, poz. 116). Por. Rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 VII 1984 r. w sprawie wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych (Dz. U. nr 41, poz. 217), par. 1.



cji byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Określenie przedmiotowych akt jako „związanych z działalnością partii” zdaje się wskazywać, iż norma ta dotyczy nie tylko dokumentacji wytworzonej przez partie i organizacje polityczne, ale także akt innych podmiotów. Rodzi się też pytanie, czy pod określeniem „organizacje polityczne” nie można by rozumieć organizacji opozycyjnych działających do 1989 r. Sformułowanie ustępu 2 wskazuje na związany charakter decyzji o udostępnieniu akt w przeciwieństwie do par. 1 ust. 1 dotyczącego pozostałych rodzajów archiwaliów, gdzie użyto określenia „mogą być udostępniane”.

Ograniczenie w dostępie do akt przed upływem okresu karencji ma w dużej mierze jedynie charakter procesowy i polega na konieczności uzyskania zezwolenia na dostęp do archiwaliów wydanego w formie decyzji administracyjnej. Przesłanki odmowy udzielenia takiego zezwolenia są tu takie same jak dla podstawowego trybu udostępniania. Dokonano jedynie pewnego zawężenia przyczyn dopuszczających taki tryb udostępnienia w stosunku do zawartego w art. 16 ust. 1 ustawy archiwalnej katalogu celów, dla których udostępnia się archiwalia<sup>16</sup>.

V. W art. 17 ust. 1 ustawy archiwalnej ustawodawca jako drugi warunek udostępnienia archiwaliów przyjął nienaruszalność prawnie chronionych interesów państwa i obywateli. Tak więc prawo dostępu do archiwaliów zostało podporządkowane ochronie prawnych interesów innych podmiotów, a więc wszelkim innym uprawnieniom. Zakres podmiotowy tej ochrony obejmuje także interesy osób prawnych (w tym np. jednostek samorządu terytorialnego) oraz podmiotów zagranicznych (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych), jeśli tylko znajdują się w zasięgu prawa polskiego<sup>17</sup>.

Ochronie takiej podlegają interesy prawne wynikające z przepisów prawa polskiego. Organ administracyjny może powołać się na tę przesłankę odmowy udostępnienia akt pod warunkiem wskazania konkretnego przepisu prawnego chroniącego konkretny interes<sup>18</sup>. W praktyce określając taki warunek dostępu do archiwaliów ustawa odsyła do całego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Zastosowanie znajdują tu normy ograniczające dostęp do akt w interesie publicznym, jak i ze względu na ochronę interesu prywatnego. Poniżej wskazano wybrane ze względu na swe praktyczne znaczenie akty prawne mogące być podstawą reglamentacji dostępu do archiwaliów.

Podstawę ochrony interesu publicznego, polegającego na możliwości utajnienia pewnych informacji, daje ustawa z 1999 r. o ochronie informacji niejawnych. Dotyczy ona dokumentacji zawierającej określone ustawą kategorie informacji stanowiące tajemnicę państwową lub służbową<sup>19</sup>. Jakkolwiek ustawa dopuszcza udostęp-

<sup>16</sup> D. Grot, *op. cit.*, s. 51.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 51.

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 VIII 1999 r. (I SA 1303/98), „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2000, nr 3, poz. 120, s. 264; D. Grot, *op. cit.*, s. 51.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 22 I 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 11, poz. 95, z późn. zm.), dalej: u.o.i.n.



nianie informacji niejawnych przy zachowaniu odpowiednich warunków (art. 49, ust. 1–3), w największym stopniu na dostęp do tego rodzaju dokumentacji wpływa zdjęcie z niej klauzul tajności. Może to nastąpić za zgodą osoby upoważnionej do podpisania danego dokumentu lub jej przełożonego. W przypadku rozwiązania, zniesienia, likwidacji, przekształcenia lub reorganizacji dotyczącej funkcji lub stanowiska tej osoby, jej uprawnienia w zakresie znoszenia klauzuli tajności przechodzą na jej następcę prawnego. W razie braku następcy prawnego uprawnienia te przysługują właściwej służbie ochrony państwa (art. 25, ust. 5).

Ponadto ustawa przewiduje dwa przypadki utraty przez dokumentację statusu niejawności z mocy prawa. Pierwszy wynika z art. 25, który (z enumeratywnie wyliczonymi wyjątkami) określa 50-letni okres ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową i 2- lub 5-letni z możliwością przedłużenia (zależnie od nadanych klauzul) stanowiących tajemnicę służbową<sup>20</sup>.

Po drugie, dokumenty wytworzone przed dniem 10 maja 1990 r., których dotychczasowe klauzule w ciągu 36 miesięcy od wejścia ustawy w życie nie zostały zweryfikowane przez właściwe organy, stały się jawne (z zachowaniem przepisów innych ustaw) z wyjątkiem kategorii dokumentów określonych w art. 25 par. 2 pkt. 1–2 (zawierających dane identyfikujące funkcjonariuszy i żołnierzy służb ochrony państwa). Jest to regulacja istotna ze względu na znaczną ilość akt wytworzonych zwłaszcza w urzędach centralnych w okresie po II wojnie światowej opatrzonych klauzulami tajności, a mających istotną wartość źródłową dla badań historycznych<sup>21</sup>.

Do udostępniania archiwaliów odnosi się cały kompleks uregulowań chroniących szeroko rozumianą prywatność i wolności osób, o których informacje znajdują się w materiałach archiwalnych. Podstawę do tego dają przepisy Konstytucji, statuujące ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, gwarantujące ochronę tajemnicy korespondencji oraz określające granice gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach<sup>22</sup>.

Istotną rolę w ochronie prywatnej sfery życia jednostki odgrywa ochrona dóbr osobistych, których otwarty katalog zawiera art. 23 kodeksu cywilnego. Z udostępnianiem archiwaliów wiąże się możliwość naruszenia takich dóbr, jak: cześć, dobre imię, nazwisko, wizerunek, tajemnica korespondencji, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza, racjonalizatorska. W praktyce archiwalnej relatywnie często może pojawiać się zagrożenie naruszenia dóbr osobistych osób nieżyjących. Ponieważ dobra te nie podlegają dziedziczeniu, istnieje jedynie pośrednia możliwość ich ochrony jako dóbr osobistych osoby żyjącej (kult pamięci po zmarłej osobie bliskiej)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Art. 25 ust. 1–3 u.o.i.n.; S. H o c, *Uwagi krytyczne o ustawie o ochronie informacji niejawnych*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 3, s. 74.

<sup>21</sup> Art. 86 ust. 2–4 u.o.i.n.; W. J a n o w s k i, *Archiwa państwowe wobec problemu akt niejawnych*, „TeKi Archiwalne”. Seria Nowa, t. 5, 2000, s. 63–65.

<sup>22</sup> Art. 47, art. 49 zdanie 1 i art. 51 Konstytucji.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.). *Kodeks cywilny*.



Regulujący zasady ochrony dóbr osobistych art. 24 kodeksu cywilnego przyjmuje domniemanie bezprawności cudzych działań powodujących naruszenie, lub zagrożenie naruszeniem tych dóbr, o ile osoba, której to dotyczy, nie wyraziła na nie zgody<sup>24</sup>. Istotne dla działalności archiwalnej okoliczności wyłączające bezprawność takich działań określa ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>25</sup>. Art. 81 tej ustawy dopuszcza wyjątki od zasady rozpowszechniania wizerunku tylko za zgodą osoby na nim przedstawionej. Pierwsza okoliczność dotyczy wizerunku osoby powszechnie znanej, wykonanego w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych (m.in. politycznych, społecznych, zawodowych). Druga to sytuacja, gdy dana osoba stanowi jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza. Wątpliwości może budzić tu nieostrość określenia „osoba powszechnie znana” oraz przykładowe jedynie wyliczenie w ustawie pełnionych przez takie osoby funkcji publicznych.

Rozpowszechnianie korespondencji wymaga zgody adresata. W okresie 20 lat od jego śmierci (jeśli sam adresat nie wyraził innej woli) upoważniony do udzielenia takiego zezwolenia jest małżonek, w jego braku zaś kolejno zstępni, rodzice lub rodzeństwo. Należy jednak zauważyć, iż niezależnie od tego korespondencja może być objęta ochroną prawno-autorską jako utwór (co niesie poważne konsekwencje odnośnie do możliwości upublicznienia). Ponadto treść listu może dotyczyć prywatności nadawcy lub osób trzecich<sup>26</sup>.

Z kolei realizacji konstytucyjnej zasady prawnej ochrony informacji o obywatelach służy ustawa o ochronie danych osobowych<sup>27</sup>. Dotyczy ona archiwów, o ile akta w ich zasobie zawierają dane osobowe lub zbiory danych osobowych w rozumieniu ustawy (art. 6 i 7). Według definicji legalnej danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, pozwalające na określenie tożsamości tej osoby, takie jak imię, nazwisko, płeć, obywatelstwo, data urodzenia, cechy dokumentów tożsamości, wykształcenie, umiejętności, posiadane uprawnienia, stan cywilny, cechy osobowości, zainteresowania, światopogląd, informacje o stanie majątkowym o wszelkiej działalności tej osoby, a także o biernym uczestnictwie w wydarzeniach. Obojętny jest sposób wyrażenia i zapisania informacji. Wystarczy sama możliwość powiązania informacji z określoną osobą, o ile taka identyfikacja nie wymaga nadmiernych kosztów, czasu i działań<sup>28</sup>.

*Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, Warszawa 1999, s. 86–87. Pewne niejasności budzi ochrona wizerunku osoby zmarłej, szerzej: D. K o t, *Autorsko-prawne zagadnienia gromadzenia i udostępniania materiałów archiwalnych*, „Archiwista Polski” 2001, nr 2, s. 29–30.

<sup>24</sup> *Kodeks cywilny. Komentarz*, s. 91–92. Na temat przesłanek legalizujących naruszenie dóbr osobistych: D. K o t, *op. cit.*, s. 26–27.

<sup>25</sup> Ustawa z 4 II 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity, Dz. U. 2000, nr 80, poz. 904), dalej: pr. aut.

<sup>26</sup> Art. 82 pr. aut.; D. K o t, *op. cit.*, s. 28.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity, Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926). J. B a r t a, R. M a r k i e w i c z, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2001, s. 83–86.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 276–278, 284–285. O wątpliwościach dotyczących stosowania ustawy do danych osób nieżyjących: *ibid.*, s. 248–249 oraz 281–282.



Jako istotne cechy zbiorów danych osobowych ustawa ujmuje posiadanie przez nie własnej struktury oraz dostępność danych według określonych kryteriów. Można to rozumieć jako możliwość ich wyszukania według jednego tylko kryterium, bez konieczności przeglądania całego zbioru. Zawarte w art. 2 ust. 2 wyliczenie kartotek, skorowidzów, ksiąg i wykazów jest jedynie egzemplifikacją<sup>29</sup>.

Równie kluczowe jest pojęcie przetwarzania danych osobowych, obejmujące operacje, jakim dane są poddawane od ich pozyskania, poprzez utrwalenie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, łączenie, zestawianie aż po udostępnianie i usuwanie (art. 7). Udostępnianie danych jest tu jedną z postaci ich przetwarzania, choć właśnie do niego odnoszą się wprost niektóre przepisy ustawy (art. 29 i 30)<sup>30</sup>.

Dotyczący podmiotów publicznych art. 29 wymienia dwie przesłanki legalizujące udostępnienie danych w celach innych niż włączenie do zbioru danych w rozumieniu ustawy. Pierwszą z nich jest wynikające z przepisu prawa uprawnienie podmiotu, któremu udostępniane są dane. Drugi przypadek wymaga wiarygodnego uzasadnienia potrzeby posiadania tych danych pod warunkiem, że ich udostępnienie nie naruszy praw i wolności osób, których dane dotyczą. Wyłączone są z tego jednak dane określone w art. 27 ustawy (tzw. dane wrażliwe)<sup>31</sup>.

W stosowaniu art. 29 ust. 2 odwołać się należy do art. 26 ust. 2, który dopuszcza przetwarzanie (a więc również udostępnianie) danych w innych celach, niż zostały zebrane. Warunkiem jest, by nie naruszało to praw i wolności osoby, której dotyczą i odbywało się w celach badań naukowych, w celach dydaktycznych, historycznych lub statystycznych. Pewna część przypadków udostępniania archiwaliów mieści się niewątpliwie w tak określonym sposobie przetwarzania danych osobowych, uzasadnionym doniosłymi celami powszechnymi. Artykuł 26 ust. 2 odsyła z kolei do art. 25 ust. 2 pkt 3, który pozwala zrezygnować z pozyskiwania zgody osób, których dane dotyczą, jeśli by przysparzało to nadmiernych nakładów lub zagrażało realizacji celu badań<sup>32</sup>.

Szczególną ochroną ustawa obejmuje grupę danych tak zwanych wrażliwych, inaczej sensytywnych. Według zamkniętego katalogu zawartego w art. 27 chodzi tu o dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną i związkową, dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach, życiu seksualnym, dane dotyczące orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym<sup>33</sup>. Szczególną uwagę zwraca zaliczenie do danych „wrażliwych” informacji o przynależności partyjnej lub związkowej oraz o poglądach politycznych, mających duże

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 257–258, 291–301, tam szerzej.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 302–303.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 94, 441–460.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 413–414.

<sup>33</sup> *Ibid.*, s. 91, 422–424.



znaczenie dla badań z zakresu historii politycznej oraz szeroko rozumianej biografistyki.

Przetwarzanie (a więc również udostępnienie) danych „wrażliwych” jest dopuszczalne, jeśli: osoba, której dotyczą, wyraziła na to pisemną zgodę, dopuszcza to przepis innej ustawy, dane te są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem, zostały podane do wiadomości publicznej przez osobę, której dotyczą, ewentualnie są niezbędne do prowadzenia badań naukowych, w tym do przygotowania rozprawy wymaganej do uzyskania dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub stopnia naukowego. W tym ostatnim przypadku dodatkowym warunkiem jest publikacja wyników tych badań w taki sposób, by niemożliwa była identyfikacja osób, których dane zostały przetworzone.

Mniejsze znaczenie dla udostępniania archiwaliów mają regulacje ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. W praktyce w największym stopniu dotyczą one spuścizn (zwłaszcza po twórcach) i akt rodzinno-majątkowych. Tu najczęściej dokumentacja archiwalna bywa nośnikiem dobra chronionego na podstawie prawa autorskiego, czyli utworu, rozumianego jako przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalonego w jakiegokolwiek postaci niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Z zakresu przedmiotowego ustawy wyłączone są natomiast materiały i dokumenty urzędowe, stanowiące znaczną część państwowego zasobu archiwalnego<sup>34</sup>.

Nieograniczonej w czasie ochronie podlegają osobiste prawa autorskie, takie jak autorstwo, integralność utworu (nienaruszalność treści i formy), prawo decydowania o pierwszym publicznym udostępnieniu utworu (art. 16). Ograniczony jest natomiast czas trwania autorskich praw majątkowych obejmujących prawo do korzystania z utworu, rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu (art. 17 i 36). Dopiero po ich wygaśnięciu możliwa jest swobodna eksploatacja utworu z poszanowaniem autorskich praw osobistych<sup>35</sup>.

Spośród dokumentacji stanowiącej państwowy zasób archiwalny ochronie jako przedmioty prawa pokrewnego prawom autorskim podlegają fonogramy i wideogramy, bez względu na to czy zawierają utwór w rozumieniu prawa autorskiego. W ujęciu metodyki archiwalnej dotyczy to więc tak zwanej dokumentacji mechanicznej, czyli nagrań dźwiękowych i filmów. Odrębnym zagadnieniem jest wykonywanie przez archiwa reprodukcji materiałów archiwalnych chronionych prawem autorskim lub prawami pokrewnymi<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Art. 1 ust. 1 i art. 4 pkt 1–2 pr. aut.; D. Kot, *op. cit.*, s. 12. Szczególny status ma spuścizna (także dokumentacyjna) Fryderyka Chopina na podstawie ustawy z dnia 3 II 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina (Dz. U. nr 16, poz. 168); szerzej: D. Kot, *op. cit.*, s. 31–33.

<sup>35</sup> *Ibid.*, s. 13. Kontrowersje wywołuje problem trwania i wykonywania autorskich praw osobistych po śmierci twórcy – szerzej: D. Kot, *op. cit.*, s. 18–23; J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiakalski, R. Markiewicz, E. Traple, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 500.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 252–253, 278–281; D. Kot, *op. cit.*, s. 14–16.



Problemy autorsko-prawne towarzyszą także działalności archiwów określanej mianem popularyzacji zasobu oraz działalności informacyjnej. Archiwom organizującym wystawy prezentujące ich zasób przysługuje prawo do publicznego wystawiania egzemplarzy utworów plastycznych, jeśli nie wiąże się z tym osiągnięcie korzyści majątkowych. W praktyce może to dotyczyć gromadzonych niekiedy w archiwach plakatów i podobnych materiałów. Ponadto wszelkie utwory wystawione w publicznie dostępnych zbiorach mogą być rozpowszechniane w katalogach i w wydawnictwach promujących te utwory oraz w prasowych i telewizyjnych sprawozdaniach o aktualnych wydarzeniach<sup>37</sup>.

Z kolei pierwsze wydania utworu oraz wydania naukowe i krytyczne są chronione jako przedmioty praw pokrewnych odpowiednio przez 25 i 30 lat od publikacji. Ochrona ta dotyczy też utworów i tekstów, które ze względu na czas powstania lub charakter nigdy nie były objęte ochroną prawa autorskiego, jak na przykład materiały urzędowe (art. 99<sup>1</sup>–99<sup>3</sup>). Pomoce informacyjne, a zwłaszcza mające postać elektronicznych baz danych, podlegają ochronie przewidzianej w ustawie z 2001 r. o ochronie baz danych, o ile nie spełniają cech utworu w rozumieniu prawa autorskiego<sup>38</sup>.

VI. Szczególnie istotną dla obrotu prawnego formą dostępu do akt jest przewidziane w art. 28 pkt 5 ustawy archiwalnej wydawanie przez archiwa uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów i reprodukcji materiałów archiwalnych oraz wydawanie zaświadczeń na podstawie tychże materiałów. Uregulowanie tych form wykorzystywania akt odrębnie w stosunku do udostępniania (określonego w art. 28 pkt 3) przemawia za ich rozróżnieniem<sup>39</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzeczeniu z 1999 r. przyjął, iż wydawanie zaświadczeń przez archiwa jest jedną z form udostępniania akt. Konsekwencją tego stanowiska jest rozciągnięcie na nią klauzul zawartych w art. 17 ust. 1 ustawy archiwalnej, choć o zasadności wydania zaświadczenia przesądzają w pierwszej kolejności względy procesowe wynikające z ustawy kodeks postępowania administracyjnego.<sup>40</sup> Do tej możliwości interpretacyjnej przychylił się Rzecznik Praw Obywatelskich w swym wystąpieniu z 1989 r.<sup>41</sup>

Ustawa kodeks postępowania administracyjnego w art. 217 par. 2 dopuszcza wydanie zaświadczenia, gdy przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonego stanu prawnego lub faktycznego albo gdy wnioskodawca ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny. W tym drugim przypadku organ jest zobowiązany wydać zaświadczenie, jeśli może określić jego treść na podstawie posiadanych przez siebie rejestrów ewidencji i innych danych (art. 218 par.

<sup>37</sup> Art. 32 ust. 1 i art. 33 pr. aut.; D. K o t, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 27 VII 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. nr 128, poz. 1402).

<sup>39</sup> Nawiązuje do tego Zarządzenie nr 4 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z 18 V 2000 r. (par. 1 pkt 1). O wątpliwościach dotyczących rozróżnienia wydawania zaświadczeń od udostępniania: D. G r o t, *op. cit.*, s. 46.

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 VIII 1999 r. (I SA 1303/98), s. 264, 266.

<sup>41</sup> RPO/33308/88/I, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 1989, nr 3, s. 60–61.



1). Należy pod tym rozumieć wszelkiego rodzaju dokumentację, w tym także materiały archiwalne, z wyjątkiem dokumentów zawierających informacje niejawne. Z istnieniem interesu prawnego mamy do czynienia, gdy urzędowe potwierdzenie faktów lub stanu prawnego ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym lub administracyjnym o prawach i obowiązkach zainteresowanego. Może to być wyłącznie interes jednostkowy osoby zainteresowanej wydaniem zaświadczenia, nie zaś interes społeczny<sup>42</sup>. W ujęciu cytowanego już orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego chodzi o wskazanie przepisu prawa, z którego zastosowaniem w stosunku do siebie wnioskodawca wiąże uzyskanie pewnych praw lub zwolnienie z określonych obowiązków<sup>43</sup>.

Wydawanie odpisów i zaświadczeń dotyczy też przechowywanych w archiwach państwowych akt stanu cywilnego. Ustawa Prawo o aktach stanu cywilnego z 1986 określa w art. 83 ust. 1 krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania odpisu lub zaświadczenia z akt stanu cywilnego. Może to być: sąd lub inny organ państwowy, osoba, której stan cywilny został w akcie stwierdzony, jej wstępny, zstępny, rodzeństwo, małżonek i przedstawiciel ustawowy<sup>44</sup>. Ustawa nie ogranicza tego uprawnienia koniecznością spełnienia przez te podmioty jakichkolwiek warunków, a więc w przeciwieństwie do osób innych niż wymienione nie muszą wykazywać się interesem prawnym w ubieganiu się o odpis lub zaświadczenie na podstawie art. 217 par. 2 k.p.a.

VII. Dostęp do państwowego zasobu archiwalnego może mieć też inną, niż wynikająca z ustawy archiwalnej, podstawę prawną. Dają ją przepisy proceduralne postępowania administracyjnego, cywilnego i karnego, nakładając obowiązek okazania lub wydania na żądanie właściwego organu przedmiotu stanowiącego dowód, którym może być także dokumentacja archiwalna<sup>45</sup>.

Szczególną formę zapewnienia dostępu do archiwaliów przewiduje także ustawa o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Na jej podstawie przekazaniu z zasobu archiwów państwowych do Instytutu Pamięci Narodowej podlegają kopie akt byłej Polskiej Partii Robotniczej i byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej dotyczących organów bezpieczeństwa państwa oraz kopie akt organów bezpieczeństwa państw okupacyjnych. Przechowywana w archiwach państwowych dokumentacja wytworzona oraz zgromadzona w określonych ustawą terminach (art. 25, ust. 1, pkt. 1–5) przez organy bezpieczeństwa państwa, organy więziennictwa, sądy i prokuratury ma być przekazana Instytutowi Pamięci Narodowej na zasadzie użyczenia. Ponadto

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity, Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), dalej: k.p.a.; Z. R. Kmieciak, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 71–77.

<sup>43</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 VIII 1999 r. (I SA 1303/98), s. 265.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 29 IX 1986 – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. nr 36, poz. 180 z późn. zm.).

<sup>45</sup> Art. 85 par. 2 k.p.a. Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 96, z późn. zm.), art. 248 par. 1 i art. 250 par. 2. Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.), art. 217 par. 1.



Prezes Instytutu Pamięci Narodowej może po zawiadomieniu właściwego organu administracji rządowej uzyskać wgląd do dokumentacji oraz zażądać wydania dokumentacji niezbędnej do wypełniania zadań instytutu<sup>46</sup>.

VIII. Podstawę prawnych gwarancji dostępu do archiwaliów dają dwie grupy norm konstytucyjnych. Pierwsza służy zapewnieniu wolności informacji, a przede wszystkim dostępu do informacji o sprawach publicznych. Druga wiąże się z wolnością korzystania z dóbr kultury oraz wolnością badań naukowych (w szczególności historycznych), co także jest związane z dostępem do archiwaliów. Ze względu na to ustawę archiwalną, będącą podstawowym aktem prawa archiwalnego, traktować można jako przepisy szczególne w stosunku do aktów normatywnych o wiodącym charakterze w sferach dostępu do informacji publicznej oraz ochrony dziedzictwa kulturalnego.

Spośród prawnych czynników wpływających na dostęp do zasobu archiwalnego uwagę zwracają te normy, na podstawie których możliwe jest wydanie orzeczeń odmawiających dostępu. Ich *ratio legis* wynika, po pierwsze, z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa zasobu archiwalnego, a po drugie z możliwości naruszenia dóbr prawnie chronionych (zarówno publicznych, jak i prywatnych), do jakiego może dojść w związku z ujawnieniem zawartych w archiwaliach informacji. Z tego względu przy udostępnianiu akt konieczne jest współstosowanie licznych przepisów chroniących różnorodne interesy publiczne i prywatne. Otwartość katalogu tego rodzaju restrykcji w dostępie do akt jest uzasadniona różnicowaniem formalnym i treściowym archiwaliów wchodzących w skład państwowego zasobu archiwalnego i koniecznością elastycznego dostosowania do tego reżimów ochrony prawnej dokumentacji.

Prócz tego dostęp do archiwaliów limituje odpłatność, choć w obecnym stanie prawnym jedynie w zakresie usług archiwalnych, takich jak reprodukcowanie akt czy przeprowadzanie kwerend. Ponadto wskazać należy ograniczenia proceduralne, dotyczące: cudzoziemców, udostępniania akt przed upływem trzydziestu lat od ich wytworzenia, a także wydawania zaświadczeń, będącego szczególną formą udzielenia informacji na podstawie treści akt.

Kluczowy jest problem wyważenia pomiędzy prawem dostępu do akt i zawartych w nich informacji a prawną ochroną interesów podmiotów, których treść archiwaliów dotyczy. Ochrona ta realizowana jest obecnie przez odesłanie ustawy archiwalnej do innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, tak więc dostęp do archiwaliów regulują nie tylko normy zawarte w aktach prawa archiwalnego w ścisłym rozumieniu, ale także współstosowane z nimi normy innych gałęzi prawa. Z tego względu istotną sprawą jest jego harmonizacja z innymi prawnymi regulacjami społecznego obiegu informacji, co nabiera szczególnego znaczenia w erze społeczeństwa informacyjnego.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. nr 155, poz. 1016, z późn. zm.), art. 25, ust. 1, pkt 6 w związku z art. 25 ust. 2; art. 25 ust. 1 pkt 7; art. 27 ust. 1 i 4.