

Państwo i społeczeństwo

Obowiązki państwowych jednostek organizacyjnych

Przechowywanie materiałów archiwalnych

Ochrona narodowego zasobu archiwalnego jest zadaniem władzy publicznej. Wiążą się z nią konkretne obowiązki, polegające na zabezpieczeniu tych zbiorów przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą, a w konsekwencji zachowaniu dla przyszłych pokoleń. Ich wypełnienie jest możliwe, o ile zostały określone i są przestrzegane konkretne warunki przechowywania zasobu. Nie istnieje jednak akt normatywny powszechnie obowiązujący, który określałby organizację, zadania i zakres działania archiwum zakładowego w państwowych jednostkach organizacyjnych. Mogą one przyjąć wypracowane i międzynarodowo uznane standardy dotyczące warunków długotrwałego przechowania materiałów archiwalnych ujęte w Polskiej Normie, jednakże odbywa się to na zasadzie dobrowolności. Sformułowanie prawnie wiążących wymogów jest szczególnie istotne m.in. w wypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji, które są w posiadaniu unikalnych materiałów archiwalnych, należących do narodowego zasobu archiwalnego. Autor postuluje wypełnienie luki prawnej instrukcją archiwalną, której przygotowanie mógłby zainicjować minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

ŁUKASZ RÓG**Wstęp**

Narodowy zasób archiwalny, który ma służyć nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli, w zależności od stosunku własności materiałów, dzieli się na państwowy i niepaństwowy¹. Ochrona ma szczególnie znaczenie w wypadku państwowego, stanowiącego większość zasobu narodowego².

W związku z koniecznością ochrony narodowego zasobu archiwalnego na państwowych jednostkach organizacyjnych ciążyą określone obowiązki, związane m.in. z utworzeniem archiwum zakładowego oraz przechowaniem w nim materiałów. Ich realizacja podlega kontroli zarówno podmiotów właściwych w sprawach państwowego zasobu archiwalnego, tj. Archiwów Państwowych, jak i Najwyższej Izby Kontroli³. Warunki przechowywania materiałów archiwalnych wchodzących do zasobu narodowego powinny gwarantować należyłą ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą. W razie

długotrwałego gromadzenia tych zbiorów istotne znaczenie ma zapewnienie odpowiedniej wilgotności i temperatury w pomieszczeniach magazynowych, z uwzględnieniem dopuszczalnego poziomu wahań tych parametrów.

Tymczasem analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku, że nie ma aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, określającego organizację, zadania i zakres działania archiwum zakładowego, który obejmowałby państwowe jednostki organizacyjne. Mogą one co prawda przyjąć wypracowane i uznane na świecie standardy dotyczące warunków długotrwałego przechowania materiałów archiwalnych ujęte w Polskiej Normie, jednakże odbywa się to na zasadzie dobrowolności. W sytuacji niestosowania jej przez państwową jednostkę organizacyjną jedynym normatywnym pozostaje instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego, określona przez nią samą w porozumieniu z organem administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego.

¹ Art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 14.7.1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.).

² Do państwowego zasobu archiwalnego zalicza się również materiały archiwalne powstające w samorządowych jednostkach organizacyjnych. Ze *Sprawozdania z działalności Archiwów Państwowych w 2021 r.* wynika, że z ogólnej liczby około 111 000 podmiotów gospodarki narodowej działających w całym kraju w sektorze publicznym, Archiwa Państwowe w roku sprawozdawczym sprawowały nadzór nad 10 272 jednostkami organizacyjnymi, zarówno państwowymi, jak i samorządowymi (s. 24) <<https://www.gov.pl/web/archiwa/rok-20223>>.

³ W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę planową *Ochrona narodowego zasobu archiwalnego* (nr ewid. 184/2019/P/19/024/KNO), która dotyczyła lat 2016–2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). Badaniem objęto: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych, Wojskowe Biuro Historyczne, Narodowe Archiwum Cyfrowe, Archiwum Akt Nowych oraz 11 archiwów państwowych o zasięgu regionalnym. Zakres podmiotowy kontroli nie obejmował archiwów zakładowych prowadzonych przez spółki Skarbu Państwa. Wyniki kontroli zostały opublikowane w 2020 r. <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/024/>>.

Wydaje się, że brak rygorystyki w sprawie warunków przechowywania materiałów archiwalnych przez państwowe jednostki organizacyjne⁴ jest niekorzystny z punktu widzenia interesu publicznego. Może zwiększyć ryzyko ich uszkodzenia, utraty bądź zniszczenia. Zasadne wydaje się więc podniesienie standardów ochrony narodowego zasobu archiwalnego przez uregulowanie tej kwestii w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym.

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Podstawowym aktem normatywnym regulującym m.in. kwestię przechowywania materiałów archiwalnych wchodzących do zasobu narodowego jest ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, która weszła w życie 1 stycznia 1984 r.⁵ Zgodnie z jej art. 1 materiałami archiwalnymi wchodzącymi do tego zasobu są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶ oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji

o wartości historycznej o działalności państwa polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie.

Stosownie do art. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach takie materiały przechowuje się wiecznie. W literaturze wskazuje się, że ten nakaz ma doniosłe konsekwencje i w istocie wszystkie dalsze artykuły ustawy przynajmniej pośrednio służą realizacji tego wymogu. Ponadto przechowywanie w rozumieniu tego przepisu należy wiązać z zapewnieniem odpowiednich warunków gwarantujących ochronę archiwaliów przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem⁷.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie

⁴ To samo dotyczy samorządowych jednostek organizacyjnych; rozważania dotyczące państwowych jednostek organizacyjnych są aktualne również w wypadku jednostek samorządowych.

⁵ Obowiązujący od 10.4.1951 dekret zastąpiono ustawą z 29.3.1951 o archiwach państwowych (Dz.U. nr 19 poz. 149, ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

⁷ M. Konstankiewicz: *Komentarz do art. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, LEX.

oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą zarówno powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, jak również nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji. W art. 6 ust. 2b ustawy zawarto upoważnienia dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego: instrukcji kancelaryjnej, określającej szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w urządach obsługujących te organy i związki, sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcję, w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych określającej w szczególności zasady i tryb postępowania z dokumentacją. Jednocześnie, stosownie do art. 6 ust. 2c ustawy, w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 6 ust. 2b należy uwzględnić potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji w różnej postaci, w tym elektronicznej, oraz jej ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.

Rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej

Na podstawie delegacji ustawowej z art. 6 ust. 2b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wydano

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁸. Załącznik nr 6 do rozporządzenia stanowi Instrukcja archiwalna, w której sformułowano szczegółowe wymogi dotyczące m.in. lokalu archiwum (§ 6 i 7) oraz wyposażenia pomieszczeń magazynowych (§ 8). Zgodnie z jej § 8 ust. 3 pkt 5 w pomieszczeniach magazynowych należy utrzymywać warunki wilgotności i temperatury określone w załączniku do Instrukcji. Wskazano je w odniesieniu do następujących rodzajów dokumentacji: papier, dokumentacja audiowizualna, informatyczne nośniki danych. Jeśli chodzi o dokumentację audiowizualną wyodrębniono dodatkowo: fotografię czarno-białą (negatywy i pozytywy), fotografię kolorową (negatywy i pozytywy), taśmę filmową, taśmy magnetyczne do analogowego zapisu obrazu lub dźwięku. W zależności od rodzaju dokumentacji właściwa temperatura powietrza została określona w przedziale od 3°C do 18°C, a maksymalna właściwa wilgotność względna od 20 do 50% RH⁹. W wypadku temperatury, w zależności od rodzaju materiałów archiwalnych, dopuszczalny dobowy poziom jej wahań wynosi od 1°C do 2°C, a wilgotności względnej od 3 do 5% RH.

Polska Norma PN-ISO 11799

Cała Instrukcja kancelaryjna, w tym zalecane warunki klimatyczne w zakresie

⁸ Dz.U. nr 14 poz. 67, ze zm.

⁹ Wilgotność względna, ang. *Relative Humidity*.

temperatury i wilgotności powietrza oraz dopuszczalnego poziomu wahań tych parametrów w pomieszczeniach magazynowych, zostały określone z wykorzystaniem Polskiej Normy PN-ISO 11799 (dalej: PN-ISO 11799), która stanowi krajową wersję Normy Międzynarodowej ISO 11799 (opracowanej przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną¹⁰). Określa ona wymagania dotyczące długoterminowego przechowywania materiałów archiwalnych i bibliotecznych. Rekomendowane warunki klimatyczne wskazano w Tabelicy B.1 znajdującej się w Załączniku B do PN-ISO 11799. W jego części opisowej podano m.in., że dane w Tabelicy B.1 zostały zebrane z różnych źródeł, głównie pochodzą z innych norm¹¹. Zgodnie z PN-ISO 11799, jeśli chodzi o klimat w pomieszczeniach magazynowych, wilgotność względna powinna być utrzymywana poniżej poziomu, przy którym uaktywniają się mikroorganizmy. Wskazuje się również, że zgodnie z aktualnym stanem wiedzy powyżej 60% wilgotności względnej rośnie ryzyko wzrostu mikroorganizmów, a w warunkach bardzo niskiej wilgotności względnej kruchość materiałów. Jednocześnie podkreśla się, że dla różnego rodzaju materiałów zalecane są różne limity, jednak ani co do temperatury, ani wilgotności nie ma powszechnej zgody. Wiadomo

jednocześnie, że trwałość materiałów wzrasta w niższych temperaturach i wilgotności względnej¹².

Charakter prawny Polskich Norm

Stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy z 12 września 2002 r. o normalizacji¹³, stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Omawiając charakter prawny tych zasad należy wskazać na orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z 4 września 2014 r.¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) stwierdził, że jeżeli co do zasady stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, to nie można skutecznie postawić zarzutu, iż organy administracji z nich nie skorzystały przy wyliczaniu powierzchni obiektu do ustalenia wysokości grzywny w celu przymuszenia. NSA jednoznacznie uznał, że Polskie Normy, opracowywane przez Komitety Techniczne, nie są przepisami prawa, a nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej. Jako przykład przepisów nakładających obowiązek stosowania Polskich Norm NSA wskazał § 6 ust. 4 i § 8 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁵. Uchyłono je 19 września 2020 r., jednak zastępujące je rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu

¹⁰ Ang. International Organization for Standardization.

¹¹ PN-ISO 11799, Załącznik B, s. 17-19.

¹² PN-ISO 11799, rozdział 6.7 Klimat w pomieszczeniach, s. 12.

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1483.

¹⁴ Sygn. akt II OSK 538/13, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B8DE4B3A13>>.

¹⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.

budowlanego¹⁶ także powołuje Polskie Normy, których wykaz stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia. Z kolei w wyroku z 10 kwietnia 2019 r.¹⁷ NSA wskazał, że Polska Norma ma charakter krajowy, przyjęto ją w drodze konsensu, a na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o normalizacji jej stosowanie jest dobrowolne. Jak zauważył Sąd, Polskie Normy same nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a powoływanie się na nie jest zasadne tylko wówczas, gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania.

Także w prawie europejskim zasadą jest dobrowolność w stosowaniu norm. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywę Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE¹⁸, głównym celem normalizacji jest określenie dobrowolnych specyfikacji technicznych lub jakościowych, którym mogą odpowiadać obecne lub przyszłe produkty, procesy produkcji lub usługi. W rozporządzeniu wskazano także, że normalizacja europejska jest organizowana przez zainteresowane strony i na ich rzecz na podstawie

reprezentacji krajowej, a bezpośrednio uczestnictwo z uwzględnieniem konkretnych zasad, uznane przez Światową Organizację Handlu (WTO) w dziedzinie normalizacji. Chodzi o: spójność, przejrzystość, otwartość, konsensus, dobrowolność stosowania, niezależność od szczególnych interesów i skuteczność („podstawowe zasady”). Podkreślenia wymaga, że dobrowolność stosowania jest jedną z podstawowych zasad w dziedzinie normalizacji uznanych przez WTO.

Warunki przechowywania archiwaliów

Zgodnie z § 1 ust. 1 przywołanego wyższej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych jego zakres podmiotowy został ograniczony do organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy. Oznacza to, że w wypadku innych podmiotów, np. państwowych jednostek organizacyjnych, w tym spółek Skarbu Państwa, nie ma aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, który określałby wymogi dotyczące warunków wilgotności i temperatury w pomieszczeniach magazynowych archiwum zakładowego. Ma to istotne znaczenie w kontekście

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1679.

¹⁷ Sygn. akt II OSK 1486/17, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/72AA29E617>>.

¹⁸ Dz.U. UE L 316 z 14.11.2012, s.12.

art. 12 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, który stanowi, że organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne, partie polityczne, organizacje polityczne, spółdzielcze i inne organizacje społeczne oraz inne niepaństwowe jednostki organizacyjne, a także kościoły i związki wyznaniowe, u których powstają bądź które posiadają materiały archiwalne, są obowiązane zapewnić należyte warunki ich przechowywania, chronić je przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą oraz zapewnić konieczną konserwację tych materiałów. Wskazać przy tym należy, że art. 13 ustawy przewiduje, iż sprawy, o których mowa m.in. w art. 12 w odniesieniu do partii politycznych, organizacji politycznych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych oraz niepaństwowych jednostek organizacyjnych, a także kościołów i związków wyznaniowych regulują we własnym zakresie te podmioty. Z powyższego wynika, że wolą ustawodawcy było, jak się wydaje, aby swoboda w kształtowaniu kwestii przechowywania materiałów archiwalnych była ograniczona do niepaństwowych jednostek organizacyjnych, a tym samym nie powinny jej mieć państwowe jednostki organizacyjne.

Jeśli chodzi o pojęcie „państwowe jednostki organizacyjne” w wyroku z 25 kwietnia 2014 r.¹⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie

wskazał, iż pojęcie „państwowe jednostki organizacyjne” czy też „samorządowe jednostki organizacyjne”, którymi posłużył się ustawodawca, nie zostało zdefiniowane w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Jednak pojęcie „jednostki organizacyjnej” funkcjonuje w obrocie prawnym, przede wszystkim z racji jego ustawowego określenia w art. 33 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁰. Jak stwierdził WSA, w myśl tego przepisu osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Znajduje on odzwierciedlenie w powszechnie panującym w doktrynie prawnej poglądzie, że pojęcie „jednostka organizacyjna” jest nadrzędne w stosunku do pojęcia „osoba prawna” i każda osoba prawna jest jednostką organizacyjną. Do kategorii państwowych jednostek organizacyjnych niewątpliwie zaliczają się państwowe osoby prawne, w tym spółki publicznej radiofonii i telewizji, o których mowa w ustawie z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²¹. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa.

Obowiązek tworzenia archiwów zakładowych

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, archiwa zakładowe tworzy się w państwowych jednostkach organizacyjnych

¹⁹ Sygn. akt II SA/Wa 1488/13, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4D57C2400D>>.

²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.

oraz w jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w których powstają takie materiały. W razie potrzeby można tam utworzyć więcej niż jedno archiwum zakładowe. W wyroku z 26 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach posługując się pojęciem państwowej jednostki organizacyjnej, rozciąga je na spółki prawa handlowego tworzone przez Skarb Państwa i w wypadku powstawania materiałów archiwalnych wchodzących do państwowego zasobu archiwalnego także jednoosobowe spółki Skarbu Państwa mają obowiązek tworzenia i prowadzenia archiwum zakładowego²². To stanowisko zostało powtórzone oraz utrwalone w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych²³.

Wynika z tego, że na wszystkie państwowe jednostki organizacyjne, w tym na spółki publicznej radiofonii i telewizji działające w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, zostały nałożone ustawowe obowiązki związane z utworzeniem archiwum zakładowego oraz zapewnieniem mu „należytych” warunków przechowywania materiałów archiwalnych. W żadnym akcie

normatywnym powszechnie obowiązującym nie zostały jednak określone wymogi ich przechowywania.

W języku polskim „należyty” oznacza „taki jak być powinien”²⁴. Niewątpliwie można uznać, że należyte warunki długotrwałego przechowywania materiałów archiwalnych określa PN-ISO 11799. Oczywiście każdy podmiot może stosować Polskie Normy, ponieważ jednak nie mają charakteru normatywnego, ich stosowanie jest dobrowolne. Zapewnienie w pomieszczeniach magazynowych, w których przechowywane są materiały archiwalne odpowiedniej temperatury oraz wilgotności względnej powietrza, jak również określonego poziomu wahań tych parametrów wskazanych w PN-ISO 11799, w wypadku państwowych jednostek organizacyjnych, w tym spółek Skarbu Państwa, w istocie zależy od dobrej woli tych podmiotów. Wydaje się, że występuje tu rzeczywista luka w prawie²⁵. Skoro bowiem państwowe jednostki organizacyjne mają ustawowy obowiązek zorganizowania archiwum zakładowego oraz zapewnienia tam należytych warunków, to także w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym powinno zostać wskazane, o jakie warunki chodzi.

²² Sygn. akt IV SA/Wr 514/06, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/047859AEB6>>.

²³ Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.1.2013, sygn. akt II SA/Wa 1069/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25.4.2014, sygn. akt II SA/Wa 1488/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6.4.2017, sygn. akt III SA/Gd 37/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21.6.2018, sygn. akt III SA/Kr 1176/17. Orzeczenia dostępne pod adresem <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>>.

²⁴ <<https://sjp.pwn.pl/szukaj/nale%C5%BCyty.html>>

²⁵ Zob. L. Morawski: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 131. W kwestii kategorii luk w prawie zob. także *Teoria Państwa i Prawa*, J. Wróblewski (red.), Warszawa 1986, s. 407. Obszerne opracowanie dotyczące luk w prawie zawiera pozycja E. Skorczyńskiej: *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.

Trudno zakładać, że ustawodawca świadomie nie zdecydował się na ich określenie. W wyroku z 24 października 2001 r.²⁶ Trybunał Konstytucyjny (TK) odniósł się do różnic pomiędzy sytuacją zaniechania ustawodawczego i uregulowania niepełnego (pomijającego). Zdaniem TK zaniechanie ustawodawcze polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym, natomiast z niepełnym mamy do czynienia, gdy unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, czyniąc to tylko fragmentarycznie²⁷. Wydaje się zatem oczywiste, że w tej sprawie występuje luka w prawie, będąca wynikiem uregulowania niepełnego.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz kierownicy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych mają obowiązek określenia, w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych²⁸ instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego lub składnicy akt

(instrukcja archiwalna), w której powinny zostać określone m.in. wymogi w zakresie temperatury i wilgotności względnej powietrza w pomieszczeniach magazynowych. W literaturze wskazuje się, że aprobata Naczelnego Dyrektora przedłożonego mu projektu tego dokumentu powinna być uzależniona od takiego ukształtowania formułowanych w niej zasad funkcjonowania archiwów zakładowych, które najlepiej służą zabezpieczeniu materiałów archiwalnych w okresie przechowywania przez aktotwórcę²⁹. Należy też wspomnieć o możliwości kontroli przez ten organ przestrzegania przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez państwowe jednostki organizacyjne prowadzące archiwa zakładowe³⁰. W wypadku stwierdzenia, że warunki przechowywania materiałów nie są „należyte”, może on sformułować w wystąpieniu pokontrolnym zalecenia dotyczące sposobu usunięcia nieprawidłowości, a kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany je wykonać³¹. Jednakże wydaje się, że ani wymóg uzgodnienia z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych instrukcji archiwalnej, ani możliwość sformułowania

²⁶ Sygn. akt SK 22/01; w Dz.U. nr 129, poz. 1447 została opublikowana sama sentencja wyroku, bez uzasadnienia. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011291447/T/D20011447TK.pdf>

²⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, za pośrednictwem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Natomiast stosownie do art. 18 ust. 1 i 2 tej ustawy, centralnym organem administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego jest Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

²⁸ M. Konstankiewicz: *Komentarz do art. 6 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, LEX.

²⁹ Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych uprawniony jest do kontroli przestrzegania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez podmioty wymienione w art. 22.

³¹ Zgodnie z art. 21c ust. 6 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

zaleceń nie są wystarczającymi instrumentami prawnymi pozwalającymi na zapewnienie, aby w razie niestosowania PN-ISO 11799 warunki przechowywania materiałów były należyte.

Unikatowy zbiór materiałów cyfrowych

Problem należytych warunków przechowywania materiałów archiwalnych przez podmioty inne, niż te, które zostały objęte zakresem podmiotowym rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, ma nie tylko wymiar teoretyczny, lecz również praktyczny. Dwie spółki publicznej radiofonii i telewizji, tj. Polskie Radio SA z siedzibą w Warszawie (PR SA) oraz Telewizja Polska SA z siedzibą w Warszawie (TVP SA), przechowują wchodzące do narodowego zasobu archiwalnego materiały i zbiory dokumentacji wytworzone lub zgromadzone w wyniku działalności m.in. byłej Państwowej Jednostki Organizacyjnej „Polskie Radio i Telewizja”. W związku z jej likwidacją w 1993 r.

materiały archiwalne powstałe w latach 1945–1993 zostały czasowo użyte PR SA i TVP SA. Zbiory obejmują materiały wytworzone do końca 1993 r., na które składa się prawie 135 tys. filmów i audycji telewizyjnych zarejestrowanych na taśmach światłoczułych i magnetycznych różnych formatów z lat 1958–1993; 665 tys. nagrań z audycjami słownymi i muzycznymi prezentowanymi na czterech antenach Polskiego Radia w latach 1950–1993³². Wchodzą one do narodowego zasobu archiwalnego i muszą być przechowywane wieczyście. Właścicielem materiałów archiwalnych użyczonych TVP SA i PR SA jest Narodowe Archiwum Cyfrowe³³, jednak to na PR SA i TVP SA ciąży prawny (ustawowy) obowiązek zapewnienia „należytych” warunków ich przechowywania. Na te kwestie NIK zwracała uwagę po kontrolach przeprowadzonych w obu podmiotach³⁴.

Podsumowanie

Z przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym oraz wykonawczych do niej wynika, że w wypadku państwowych jednostek organizacyjnych zobowiązanych do zorganizowania archiwum zakładowego

³² <https://www.nac.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/NAC_wizja_projekt_ludzie_WWW.pdf>, s. 33, s. 42. Zob. również odpowiedź ministra kultury i dziedzictwa narodowego na zapytanie poselskie nr 4445 w sprawie udostępniania materiałów archiwalnych Polskiego Radia SA i Telewizji Polskiej SA, <<http://orka2.sejm.gov.pl/iz6.nsf/main/13083ca2>>.

³³ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6.2.2008 w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (Dz.U. nr 29 poz. 167) Archiwum Dokumentacji Mechanicznej z siedzibą w Warszawie, utworzone jako centralne archiwum państwowe zarządzeniem nr 199 Prezesa Rady Ministrów z 16.8.1955 w sprawie utworzenia Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (M.P. nr 74 poz. 917), otrzymało nazwę „Narodowe Archiwum Cyfrowe”.

³⁴ Zob.: Informacja o wynikach kontroli *Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Polskie Radio SA* (nr S/09/008), <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/S/09/008/KNO/>>, s. 31 oraz Informacja o wynikach kontroli *Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA* (nr K/11/008), <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/K/11/008/KNO/>>, s. 24, 66.

występuje luka prawna, gdyż w żadnym akcie normatywnym powszechnie obowiązującym nie zostały określone wymogi dotyczące warunków przechowywania materiałów archiwalnych. Zapewnienie należytych, np. zalecanych w PN-ISO 11799, zależy więc od dobrej woli tych podmiotów, co nie powinno mieć miejsca.

Sformułowanie prawnie wiążących wymogów jest szczególnie istotne m.in. w wypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji, przede wszystkim PR SA i TVP SA, które są w posiadaniu unikalnych materiałów archiwalnych, należących do narodowego zasobu archiwalnego.

W związku z powyższym zasadne wydaje się podjęcie przez odpowiedni podmiot, tj. ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, stosownych działań legislacyjnych, służących określeniu instrukcji archiwalnej dla państwowych jednostek organizacyjnych. Powinna ona wskazywać organizację, zadania i zakres działania archiwum zakładowego oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania z dokumentacją w nim gromadzoną, tak jak uczyniono w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu

działania archiwów zakładowych w odniesieniu do organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy. Innym rozwiązaniem jest nałożenie na państwowe jednostki organizacyjne prawnego wymogu stosowania PN-ISO 11799.

Niezależnie od wyboru rozwiązania wydaje się, że istotne jest, aby określone odpowiednich (należytych) warunków przechowywania materiałów archiwalnych przez państwowe jednostki organizacyjne, zwłaszcza w odniesieniu do temperatury i wilgotności względnej powietrza oraz dopuszczalnego poziomu wahań tych parametrów, nastąpiło w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym. Przyczyniłoby się to do zwiększenia poziomu ochrony narodowego zasobu archiwalnego, będącego ważną częścią polskiego dziedzictwa kulturowego.

ŁUKASZ RÓG

doradca prawny,
Departament Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK

Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.

Słowa kluczowe: narodowy zasób archiwalny, przechowywanie materiałów archiwalnych, państwowe jednostki organizacyjne, samorządowe jednostki organizacyjne, PN-ISO 11799

Bibliografia:

1. Konstankiewicz M.: *Komentarz do art. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, LEX.
2. Konstankiewicz M.: *Komentarz do art. 6 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*, LEX.
3. Morawski L.: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
4. Skorczyńska E.: *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.
5. *Teoria Państwa i Prawa*, Jerzy Wróblewski (red.), Warszawa 1986.

ABSTRACT

Storage of Archival Materials – Duties of State Organisational Units

The protection of the national archival resources lies with the public authorities. This implies a series of specific responsibilities, including protection against damage, destruction or loss – so that the national archives can be preserved for future generations. It is possible to fulfil these responsibilities only if concrete conditions for storage have been set and complied with. However, there is no commonly binding legal act that would set the organisation, tasks and scope of the archives in state organisational units. The units can adopt recognised international standards on the conditions for long-term storage of archival materials included in the Polish Norm, yet it is voluntary. If these are not adopted in a unit, the only regulation is an instruction on the organisation and scope of the unit's archives that the given unit has developed on its own in agreement with the government administration body tasked with state archival resources. The author postulates to fill in this legal gap with an archival instruction which could be elaborated by the minister responsible for culture and national heritage protection. It is very important to have legally binding requirements, among others, for companies from the radio and television broadcasting sector, especially the Polish Radio (PR SA) and the Polish Television (TVP SA) that possess unique archival materials considered the national archival resources.

Łukasz Róg, Legal Advisor, Department of Science, Education & National Heritage of NIK

Key words: national archival resources, storage of archival materials, state organisational units, self-government organisational units, PN-ISO 11799